

CADERNOS DE ESTUDOS EM POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 2.614/2024 - NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

ORGANIZADORES:

Alvana Maria Bof

Gustavo Henrique Moraes

Ana Elizabeth M. de Albuquerque

INEP

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO

Presidência da República Federativa do Brasil

Ministério da Educação | **MEC**

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
Educacionais Anísio Teixeira | **Inep**

Diretoria de Estudos Educacionais | **Dired**

11

**CADERNOS
DE ESTUDOS
EM POLÍTICAS
EDUCACIONAIS**

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI 2.614/2024
– NOVO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO

ORGANIZADORES:
ALVANA MARIA BOF
GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH M. DE ALBUQUERQUE

BRASÍLIA
Inep/MEC
2025

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11>

DIRETORIA DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (DIRED)

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS EDUCACIONAIS (CGEE)
Alvana Maria Bof

COORDENAÇÃO-GERAL DE EDITORAÇÃO E PUBLICAÇÕES (CGEP)
Priscila Pereira Santos

DIVISÃO DE PERIÓDICOS (DPE)
Roshni Mariana de Mateus

DIVISÃO DE PRODUÇÃO EDITORIAL (DPR)
Ricardo César Blezer

APOIO EDITORIAL
Janaína da Costa Santos

REVISÃO
Linguística:
Andréa Ferreira Vieira
Guilherme Ukyo Matos Nakayama
Lílian Charlene Saraiva Antunes
Nadine Ribeiro Gonçalves Martin
Ricardo César Blezer
Tatiana Alves Conceição

Gráfica:
Érika Janaína de Oliveira Saraiva
NORMALIZAÇÃO E CATALOGAÇÃO

Aline do Nascimento Pereira
Aline Ferreira de Souza
Clarice Rodrigues da Costa
Nathany Brito Rodrigues

PROJETO GRÁFICO CAPA/MIOLO
Raphael C. Freitas

DIAGRAMAÇÃO E ARTE-FINAL
Raphael C. Freitas

Publicada on-line em outubro de 2025.

DISTRIBUIÇÃO
Inep/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Setor de Indústrias Gráficas - Quadra 04 - Lote 327, Térreo, Ala B
CEP 70.610-908 – Brasília-DF – Brasil
Fones: (61) 2022-3905
dired.publicacoes@inep.gov.br - <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/>

**A exatidão das informações e os conceitos e opiniões emitidos
são de exclusiva responsabilidade dos autores.**

ESTA PUBLICAÇÃO NÃO PODE SER VENDIDA. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Análise do Projeto de Lei 2.614/2024: novo Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico] / Alvana Maria Bof, Gustavo Henrique Moraes, Ana Elizabeth M. de Albuquerque, organizadores. – Brasília, DF : Inep, 2025.

387 p. ; il. – (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais ; v. 11)

ISBN 978-85-7863-065-2 (coleção)
ISBN 978-65-5801-092-0 (v. 11 online)
ISBN 978-65-5801-089-0 (v. 11 inpressão)

1. PNE. 2. Políticas educacionais. 3. Avaliação em educação. I. Bof, Alvana Maria. II Moraes, Gustavo Henrique. III. Albuquerque, Ana Elizabeth Maia de. IV. Título. V. Série.

CDU 37.014.5



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO.....	9
■ ALVANA MARIA BOF GUSTAVO HENRIQUE MORAES ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE	
ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: BREVE PANORAMA E DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE UM DIREITO	13
■ FLAVIA VIANA BASSO ADRIANO SOUZA SENKEVICS	
QUALIDADE DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS AO MONITORAMENTO	41
■ CLARA ETIENE SOUZA SANDRA MARIA ZÁKIA SOUSA ALVANA MARIA BOF	
ALFABETIZAÇÃO NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	61
■ FLAVIA VIANA BASSO CLARA MACHADO DA SILVA NATÁLIA CAIXETA BARROSO	
REQUISITOS BÁSICOS PARA O MONITORAMENTO DO OBJETIVO 4 DO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PNE: ACESSO E TRAJETÓRIA NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO	83
■ ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA	

GARANTIR A APRENDIZAGEM E REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS:
ANÁLISE DO OBJETIVO 5 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO101

▣ ALVANA MARIA BOF
ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA

REQUISITOS BÁSICOS PARA O MONITORAMENTO DO OBJETIVO 6
DO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PNE: EDUCAÇÃO INTEGRAL
EM TEMPO INTEGRAL 123

▣ ADOLFO SAMUEL DE OLIVEIRA

A EDUCAÇÃO DIGITAL E OS DESAFIOS PARA SEU MONITORAMENTO
NA PERSPECTIVA DO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 139

▣ CLARA ETIENE SOUZA
ESTEVON NAGUMO

QUANDO O PLANO NÃO CHEGA: OS DESAFIOS EDUCACIONAIS
DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E DO CAMPO
NO NOVO PNE157

▣ MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA
EDNA ALESSANDRA PEREIRA

A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO
INCLUSIVA: ANÁLISE DO OBJETIVO 9 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PLANO
NACIONAL DA EDUCAÇÃO179

▣ FLÁVIA FAISSAL DE SOUZA
ALVANA MARIA BOF
LIS DE LIMA CANDEIA

ALFABETIZAÇÃO E CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PATA TODOS
JOVENS, ADULTOS E IDOSOS: UMA ANÁLISE DO OBJETIVO 10
DO PL 2.614/2024 - NOVO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO203

▣ ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE
SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA
GUSTAVO HENRIQUE MORAES

A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA COMO
POLÍTICA DE ESTADO: CONTRIBUIÇÕES À CONCEPÇÃO DE UM
NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO221

▣ GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE
SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA

A QUALIDADE COMO DIREITO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA:
CONSIDERAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO NO NOVO PLANO NACIONAL
DE EDUCAÇÃO 245

■ GUSTAVO HENRIQUE MORAES
ANA ELIZABETH MAIA DE ALBUQUERQUE
SUSIANE DE SANTANA MOREIRA OLIVEIRA DA SILVA

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE: ACESSO, PERMANÊNCIA E
CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO 259

■ ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO
FABIANO CAVALCANTI MUNDIM

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE: QUALIDADE DA GRADUAÇÃO 285

■ FABIANO CAVALCANTI MUNDIM
ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO

A PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO NOVO PNE: A REDUÇÃO
DAS DESIGUALDADES NA OFERTA E NO ACESSO 305

■ FABIANO CAVALCANTI MUNDIM
ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO

GARANTIR FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO ADEQUADAS AOS
PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DO OBJETIVO 16 DO PL
2.614/2024 – NOVO PNE 323

■ ALVANA MARIA BOF
FABIANA DE ASSIS ALVES
ALEXANDRE RAMOS DE AZEVEDO

GESTÃO DEMOCRÁTICA E O OBJETIVO 17 DO NOVO PNE: O QUE
APRENDEMOS NO ÚLTIMO DECÊNIO? 349

■ MÁRCIO ALEXANDRE BARBOSA LIMA

ASSEGURAR A QUALIDADE E A EQUIDADE NAS CONDIÇÕES DE OFERTA
DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DO OBJETIVO 18 DO
PL N° 2.614/2024 – NOVO PNE 367

■ MARCELO LOPES DE SOUZA
FABIANA DE ASSIS ALVES



APRESENTAÇÃO

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) tem a satisfação de apresentar o volume 11 dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais publicação da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Este volume é dedicado à análise dos objetivos e metas propostos no Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2014 – enviado pelo Executivo Federal ao Congresso Nacional, em 24 de junho de 2024 – que institui o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio.

No contexto da atribuição legal conferida ao Inep de propor indicadores para as metas estabelecidas no Plano e monitorá-las, a presente edição reúne artigos de autoria dos pesquisadores da Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE) – alguns em coautoria com pesquisadores de outras diretorias do Inep e externos – que apresentam análises voltadas ao novo PNE. Os estudos têm como referência a versão inicial do PL nº 2.614/2024 e se destinam a gestores das esferas federal, estadual e municipal, parlamentares, pesquisadores, técnicos, profissionais da educação, entidades da sociedade civil e ao público em geral.

Além disso, cabe destacar que, a fim de se preparar para o monitoramento do novo PNE no próximo decênio, por iniciativa da Dired, foi instituído no Inep o Comitê Interno de Governança para o Monitoramento do Plano Nacional da Educação (CIG/PNE) com representantes da Presidência e as Diretorias do Instituto. O objetivo principal do CIG/PNE é promover a articulação entre as diversas unidades do Inep



para colaborar de forma efetiva e comprometida, no cumprimento das atribuições previstas para o Instituto, que são bastante desafiadoras.

Reafirmando seu compromisso institucional com a geração e a disseminação de dados, informações e estudos que apoiem a formulação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas educacionais, o Inep disponibiliza mais esta produção. A iniciativa busca contribuir para o fortalecimento de uma educação pública de qualidade, para o desenvolvimento social e para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e democrática.

Maria Teresa Gonzaga Alves
Diretora de Estudos Educacionais

Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo
Presidente do Inep





INTRODUÇÃO

Alvana Maria Bof

Gustavo Henrique Moraes

Ana Elizabeth M. de Albuquerque

Desde o início da vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024), prorrogado até 2025 pela Lei nº 14.934/2024, o Inep, por meio da Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE) da Diretoria de Estudos Educacionais (Direde), desenvolve e publica estudos relacionados às 20 metas do Plano. Além dos Relatórios de Monitoramento das Metas, publicados a cada biênio, e do Painel de Monitoramento do PNE, são produzidos estudos, elaborados pelos pesquisadores, que tratam, analisam e aprofundam o debate sobre temas e questões relevantes relacionados ao PNE e às políticas educacionais no Brasil. Esses estudos são publicados nos *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, que agora chega à sua 11ª edição.

Seguindo a publicação de dez volumes dedicados preponderantemente ao PNE vigente, o volume 11 dos *Cadernos* é voltado à análise dos objetivos e metas estabelecidos no Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2014, que propõe o novo PNE para o próximo decênio, atualmente em tramitação no Congresso Nacional. O PL apresenta 18 objetivos e 67 metas, considerando todos os níveis e as modalidades educacionais, além de questões nevrálgicas à educação nacional, como o acesso, a qualidade e a equidade na oferta educacional; o financiamento da educação; a garantia da formação, da carreira, das condições de trabalho e da valorização dos profissionais do magistério; a gestão democrática; a educação digital; entre outras. Vale notar que a proposição do novo PNE ampliou significativamente o escopo de objetivos e metas desse plano decenal e trouxe inovações, instigando o avanço de diagnósticos mais precisos sobre a realidade educacional do País, com vistas a promover e monitorar a efetivação



do direito à educação, com foco na redução das desigualdades educacionais e na promoção da equidade.

Ciente da responsabilidade de monitorar as metas apresentadas no PL nº 2.614/2024 e com base na experiência acumulada no acompanhamento do PNE (2014-2024), a equipe da CGEE se debruçou sobre o referido PL com o objetivo de delinear o arcabouço teórico-metodológico e as condições necessárias ao monitoramento do novo Plano. Nesse contexto, foram elaborados estudos técnicos que analisam os objetivos e metas propostos, identificando possíveis indicadores, avaliando a disponibilidade de bases de dados e apontando lacunas e desafios conceituais e metodológicos. Os artigos reunidos neste volume 11 refletem esse esforço e apresentam análises preliminares que dimensionam a viabilidade de acompanhamento das metas, sugerindo caminhos e recomendações para o aperfeiçoamento do sistema de monitoramento, cuja definição final dependerá da aprovação da lei do novo PNE.

No transcorrer das análises realizadas, chamam a atenção alguns aspectos e desafios relativos ao monitoramento do novo PNE, que são importantes destacar:

a. Lacunas estatísticas que podem limitar o monitoramento

O PL nº 2.614/2024 introduz avanços significativos no que se refere a garantir o direito à educação a populações e grupos sociais minoritários e/ou vulneráveis, buscando reduzir as desigualdades educacionais e promover a equidade. Essa importante agenda requer a elaboração de diagnósticos mais precisos e desagregados, bem como a construção de indicadores que exigem fontes de dados e pesquisas aprimoradas que considerem tais populações e grupos sociais, de forma sistemática e periódica.

As principais bases de dados disponíveis e utilizadas para o monitoramento do PNE são as oficiais, produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Inep. Essas instituições produzem dados oficiais que garantem a validade e a credibilidade, uma vez que são gerados seguindo metodologias e protocolos de controle de qualidade essenciais à produção de estatísticas oficiais. Adicionalmente, esses institutos possuem calendários de coleta e divulgação de resultados regulares, garantindo a continuidade e a periodicidade dos dados necessários ao monitoramento.

O IBGE é produtor de duas importantes pesquisas domiciliares que fornecem dados sobre as características demográficas, sociais e econômicas da população brasileira: o Censo Demográfico (Censo) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ambas apresentam diferenças quanto à sua representatividade, periodicidade e abrangência das temáticas investigadas. Por exemplo, considerando os níveis de desagregação, o Censo permite analisar os dados nacionais por grandes regiões, unidades da Federação, micro e mesorregiões, regiões metropolitanas e municípios. Já a PNAD permite a desagregação dos dados apenas por grandes regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas, não provendo informações em nível municipal.

O Censo é realizado a cada dez anos, o que constitui uma limitação importante para o monitoramento dos objetivos e metas do PNE, uma vez que impossibilita o acompanhamento sistemático periódico durante a vigência do Plano. A PNAD, por sua vez, é realizada anualmente e trimestralmente (PNAD Contínua) por meio de amostragem probabilística de domicílios. Por ser amostral, a PNAD não produz informações representativas de diversos grupos populacionais, como as populações indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência, entre outros.

Nesse contexto, identificam-se limitações importantes nos dados demográficos existentes para a efetivação do monitoramento das metas referentes à cobertura educacional em nível municipal, objeto dos Objetivos 1 e 4 por exemplo, as quais dificultam que os municípios disponham de informações atualizadas sobre a sua população e, conseqüentemente, sobre o dimensionamento do acesso ao ensino fundamental e ao ensino médio, necessárias ao monitoramento de suas metas de acesso à educação básica.

O mesmo ocorre em relação às informações demográficas das populações que são alvo da educação escolar indígena e da educação escolar quilombola, particularmente mencionadas no Objetivo 8, e das populações público-alvo da educação especial (PAEE) e da educação bilíngue de surdos (Paebis), tratadas especialmente no Objetivo 9. Nesses dois casos, os dados mais recentes disponíveis são os do Censo de 2022, que, por ter periodicidade decenal, não se configura como fonte adequada para o monitoramento contínuo das metas na vigência do novo PNE.

A ausência de fontes de dados disponíveis sobre essas populações torna difícil compor diagnósticos periódicos precisos e tempestivos acerca do atendimento educacional e, conseqüentemente, informar as políticas educacionais com evidências, bem como monitorar a evolução das metas de universalização e/ou ampliação da oferta na educação básica. Para o devido monitoramento das metas de cobertura educacional expressas no novo PNE, serão necessárias informações demográficas das populações indígena, quilombola e de pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e surdez, também em nível municipal e com periodicidade mais curta, ou será preciso desenvolver outra forma de obtenção desses dados demográficos necessários ao monitoramento dos objetivos e metas. Efetivar o monitoramento dos objetivos e metas do novo PNE orientados à superação das desigualdades educacionais requer, necessariamente, a disponibilidade, com qualidade e periodicidade, dos dados necessários ao acompanhamento sistemático, além da construção de medidas e indicadores que representem com precisão a realidade social a ser modificada e as transformações em curso. Para que a mudança social aconteça a fim de garantir o direito à educação, universalização do acesso, elevação da escolaridade e conclusão da educação básica com redução das desigualdades, faz-se imprescindível o monitoramento contínuo e sistemático no território brasileiro, assegurando-se a disponibilidade, a qualidade, a confiabilidade e a periodicidade dos dados necessários ao acompanhamento e à avaliação das políticas educacionais.

b. Necessidade da definição de conceitos e/ou da mudança social almejada pelo novo PNE

Os objetivos e metas do PL nº 2.614/2014 trazem em seu bojo as intenções e a expressão dos desejos que se almeja imprimir à realidade educacional. A construção de medidas e indicadores representa um esforço para captar informações sobre um determinado aspecto da realidade social e/ou sobre as mudanças que nela ocorrem, possibilitando a verificação de avanços. Para que a medida seja construída, é necessária a definição clara e operacional do conceito ou da realidade que deverá ser mensurada e monitorada.

Nesse sentido, entre as metas dispostas no novo PNE, há uma série de “conceitos” ou “realidades” que precisarão ser definidos e operacionalizados, com vistas à construção dos respectivos indicadores para o monitoramento ao longo do tempo. Algumas dessas definições são, por exemplo, as demandadas nas metas do Objetivo 2, que exigem a definição de um construto referente ao “padrão nacional de qualidade para educação infantil”; nas do Objetivo 6, que requerem a construção de uma definição conceitual e metodológica que operacionalize o conceito da “escola de educação integral”; nas do Objetivo 7, que precisam da definição do “nível adequado de aprendizagem em educação digital”; nas do Objetivo 12, que buscam garantir a qualidade da educação profissional e tecnológica (EPT), atendendo aos “referenciais nacionais de qualidade” e aos “padrões adequados de aprendizagem” para os concluintes dos cursos de EPT; nas do Objetivo 14, que visam assegurar que toda a oferta da graduação atenda aos “padrões nacionais de qualidade da educação superior; e na Meta 18.d, que se propõe a reduzir continuamente as desigualdades nas condições de oferta de infraestrutura escolar e garantir, em todas as escolas, o atendimento ao “padrão nacional de qualidade de infraestrutura escolar”, a ser pactuado nacionalmente em regime de colaboração, entre outros.

A necessidade de definições conceituais e operacionais manifesta-se também quando se consideram as mudanças sociais esperadas em relação à redução de desigualdades entre grupos sociais, expressas em várias metas e objetivos do novo Plano, como nos Objetivos 3, 4, 5, 11 e 13, que mencionam explicitamente o alcance de resultados educacionais com redução de desigualdades e promoção da inclusão.

O volume 11 dos Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais está organizado em capítulos, que tratam sequencialmente dos 18 objetivos e suas metas propostos no PL nº 2.614/2024 do novo PNE. Espera-se que ele possa contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, na modelagem, no cálculo e na análise de possíveis indicadores, bem como de questões relevantes à formulação e ao monitoramento do novo PNE, instrumento-chave norteador das políticas educacionais no Brasil para a próximo decênio.



ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: BREVE PANORAMA E DESAFIOS PARA A CONCRETIZAÇÃO DE UM DIREITO*

Flavia Viana Basso^I

Adriano Souza Senkevics^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6898>

RESUMO

O artigo tem o intuito de analisar o Objetivo 1 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 que trata do novo Plano Nacional de Educação. Inicialmente, apresenta-se uma contextualização sobre o monitoramento do acesso à creche e pré-escola entre 2013 e 2024. Em seguida, são analisadas as metas estabelecidas no documento e sugestões de indicadores para o acompanhamento da próxima década, além da apresentação de dados para a construção de uma linha de base. Por fim, examinam-se os dados da população não atendida em creches, oferecendo um panorama dos principais

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 1 do PL 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

**Os autores agradecem a Enid Rocha Andrade da Silva pela leitura crítica e valiosas contribuições à versão preliminar deste estudo.

^I Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), pedagoga e mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP).

motivos de não atendimento, com ênfase nas desigualdades socioeconômicas de acesso. Em síntese, o estudo identifica avanços na taxa de cobertura da educação infantil, porém destaca as significativas disparidades regionais e sociais no atendimento dessa população.

Palavras-chave: acesso; creche; pré-escola; educação infantil; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 27 de junho de 2024, que estabelece diretrizes, metas e estratégias para o próximo Plano Nacional de Educação (PNE), está atualmente em discussão no Congresso Nacional. Trata-se de um tema de extrema relevância para as políticas públicas educacionais brasileiras, abrangendo todas as etapas e modalidades de ensino, da educação infantil à educação superior. O documento organiza-se em: i) diretrizes, que orientam os governos nas diversas esferas federativas; ii) objetivos, que indicam as mudanças esperadas para o próximo decênio; iii) metas, que estabelecem referências quantitativas e qualitativas para acompanhar o alcance dessas mudanças; e iv) estratégias, que direcionam a tomada de decisão para viabilizar o alcance das metas e dos objetivos.

No escopo desse documento, um dos objetivos gerais trata da proteção e do desenvolvimento da primeira infância, sendo que o primeiro objetivo do PL versa sobre o acesso à educação infantil, com foco na ampliação de matrículas em creches e na universalização da pré-escola. O tema alinha-se a amplo debate internacional e nacional dentro da área educacional, o qual enfatiza a importância das políticas públicas de acesso à educação infantil, principalmente para as populações mais vulneráveis (ONU, 2015; Riborli, 2023; Silva; Lima, 2019; Sousa *et al.*, 2024).

A garantia de acesso a essa etapa educacional se consolidou por meio de normativos federais, com destaque para a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), que redefiniu a faixa etária da educação infantil para 0 a 5 anos de idade, enquanto a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, tornou obrigatória a matrícula na pré-escola para crianças a partir dos 4 anos. No entanto, a matrícula em creche permanece facultativa para as famílias, cabendo ao Estado garantir a oferta de vagas suficientes para atender à demanda manifesta¹ (Brasil, 2009).

A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), regulamentou a organização da educação infantil, estabelecendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança até 5 anos de

¹ Termo utilizado no PNE 2014-2025, que estabelece na Estratégia 1.3, da Meta 1, a realização periódica de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 anos de idade (Brasil, 2014).

idade, de forma a contemplar aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais. Nesse sentido, essa etapa de ensino ficou dividida da seguinte forma: i) creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até 3 anos de idade; e ii) pré-escolas, para crianças de 4 a 5 anos.

Com as alterações legislativas relativas à obrigatoriedade da oferta educacional e crescente atenção à primeira infância, o PNE promulgado em 2014² estabeleceu como meta a universalização do atendimento para crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e expansão da cobertura de creche para, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos (Brasil, 2014). Diante do cenário oportuno para a discussão do planejamento educacional para o próximo decênio, o presente trabalho busca analisar o objetivo e as metas estabelecidas no PL do novo PNE, identificando os possíveis indicadores de monitoramento e desafios no alcance de sua proposta.

1 O MONITORAMENTO DO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2025

O tema da oferta de matrículas em creches e da universalização da pré-escola, abordado no Objetivo 1 do PL 2.614/2024, não representa uma novidade em relação ao PNE 2014-2025. No entanto, a atual proposta, além de manter o objetivo de expansão da cobertura e de ampliar o percentual de acesso almejado, eleva uma então estratégia de redução de desigualdades de acesso ao patamar de meta.

Em relação ao plano vigente, fora estabelecida uma meta relacionada ao acesso à educação infantil monitorada por meio de dois indicadores: i) Indicador 1A: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola ou creche; e ii) Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola ou creche. Para monitorá-los, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável pelo acompanhamento do PNE, adotou como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c), produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Essas pesquisas permitem caracterizar o acesso à educação infantil para a população de 0 a 5 anos com desagregações por região, unidade da Federação, localização da residência, sexo, raça/cor, renda domiciliar *per capita*, entre outras. Para elaboração dos indicadores nos anos mais recentes, utiliza-se a Pnad-c anual concentrada no 2º trimestre – edição que contém o suplemento anual de educação –, tanto por apresentar informações essenciais para a estimação do acesso à educação infantil quanto por consolidar, em uma variável derivada, a informação de

² Com vigência inicialmente prevista para o decênio de 2014 a 2024, tal PNE (Lei nº 13.005/2014) teve sua conclusão adiada para 31 de dezembro de 2025. Por essa razão, usaremos a expressão PNE 2014-2025 para se referir ao plano vigente.

renda domiciliar *per capita* considerando as diversas fontes de rendimento de todos os habitantes do domicílio.

Apesar da relevância dessas informações, a Pnad-c não permite a análise de dados para a totalidade de municípios do Brasil. Isso representa uma limitação ao acompanhamento desses indicadores, uma vez que os entes municipais são os principais responsáveis pela oferta de educação infantil no sistema educacional brasileiro, de acordo com o pacto federativo estabelecido na Constituição Federal (Brasil, 1988). Dessa forma, o monitoramento ao longo dos anos garantiu informações sobre o acesso em agregação estadual, deixando as redes municipais carentes de informações e, portanto, de mecanismos específicos para esse acompanhamento. Na ausência de dados, o planejamento em nível municipal resta comprometido, dificultando a atuação de gestores públicos no sentido de estimar as taxas de acesso à educação infantil, especialmente às creches (Coutinho; Alves, 2019).

Diversas iniciativas foram realizadas para se obter um levantamento mais preciso da oferta de vagas, especialmente para a população de 0 a 3 anos. O normativo mais recente sobre o tema é a Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil para essa faixa etária (Brasil, 2024a). No entanto, não houve até o momento uma implementação em escala nacional de uma metodologia de estimativa da cobertura municipal às creches.³ Tal levantamento, se realizado de forma integrada e coordenada, poderá servir como base para a análise dos indicadores do próximo plano.

Considerando os desafios apresentados e as informações disponibilizadas, o presente estudo se limita à análise dos dados existentes e segue adotando como fonte a Pnad-c do IBGE. Até o momento de fechamento de texto, não dispúnhamos dos microdados do Censo Demográfico.

2 O ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL NO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024

Ao se analisar o projeto de lei enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional em 27 de junho de 2024, observam-se a ampliação da meta de acesso à creche de 50% para 60% das crianças de 0 a 3 anos e a manutenção da meta de universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos. Além disso, há um reforço normativo para a redução de desigualdades na oferta de creches, visto que há significativas diferenças regionais e sociais quanto a esse atendimento. Sendo assim,

³ Para conhecer o debate sobre limitações a essa metodologia e algumas alternativas propostas, vide Simões e Alves (2021) e Bernardini, Kang e Wink Junior (2022).

a Estratégia 1.2 do plano vigente preconiza que seja inferior a 10 pontos percentuais (p.p.) a diferença entre as taxas de frequência à creche das crianças de até 3 anos do quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e as do quinto de renda familiar *per capita* mais baixo (Brasil, 2014).⁴ Essa estratégia tornou-se meta na nova proposta, dando destaque à necessidade de redução das desigualdades sociais no atendimento à creche no País.

O Quadro 1 esquematiza a comparação entre o texto do PNE vigente e o texto do PL em discussão, destacando a correspondência entre metas e indicadores.

QUADRO 1
ANÁLISE COMPARATIVA DAS METAS RELATIVAS AO ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DO PNE VIGENTE E O PL 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	PL nº 2.614/2024
Meta 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Estratégias: 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quinto de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo.	Meta 1.a Ampliar a oferta de educação infantil para atender no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.
	Meta 1.b Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar <i>per capita</i> mais elevado e as do quintil de renda familiar <i>per capita</i> mais baixo até o final da vigência deste PNE.
	Meta 1.c Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco)anos.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.005/2014 e no PL nº 2.614/2024.

⁴ Embora tanto o plano vigente quanto a nova proposta utilize a expressão “quintil de renda”, entende-se que a expressão tecnicamente adequada é “quinto de renda”. Ao passo que “quinto” se refere ao segmento composto por 20% dos indivíduos em uma distribuição, “quintil” se refere ao valor da separatriz entre um segmento e outro. No caso dos Planos Nacionais de Educação, subentende-se que a desigualdade a ser aferida é aquela entre a média do 1º quinto de renda (20% mais pobres) e a média do 5º quinto de renda (20% mais ricos).

Verifica-se que a nova proposta organiza de forma mais bem estruturada e intuitiva os indicadores de monitoramento do plano vigente, destacando a redução das desigualdades no atendimento com base em critério socioeconômico. A partir desses elementos, a seção seguinte analisa a série histórica dos dados que permitem o monitoramento dessas metas: primeiramente, trata-se do acesso à creche e, em seguida, da universalização da pré-escola.

3 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 1 NO PL 2.614/2024

3.1 META 1.A: AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE CRECHE PARA 60%

Ampliar a oferta de educação infantil para atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até três anos ao final da vigência do Plano Nacional de Educação – PNE.

Indicador 1A: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche

Fonte: Pnad-c/IBGE

O acesso à creche é um dos principais temas relacionados ao direito à educação no Brasil. Os estudos pioneiros de Fúlvia Rosemberg abordaram a problemática do acesso às creches sob distintos ângulos – cobertura, qualidade, relações de gênero, étnico-raciais etc. –, mas sempre colocando em primeiro plano a criança enquanto um sujeito de direitos (Rosemberg, 2001; 2013; Rosemberg; Mariano, 2010). Historicamente, a creche se trata de uma das etapas educacionais com maior carência na oferta (Rosemberg, 1999; Silva; Silva; Strang, 2020) e que, por um conjunto de esforços, apresentou um avanço significativo nas últimas décadas.

Em 2004, o percentual da população de 0 a 3 anos que frequentava a creche era de somente 17,3%⁵ (Simões, 2018), enquanto os dados mais recentes apontam para uma cobertura de 41,2% em 2024, conforme apresentado no Gráfico 1.

⁵ Esse percentual considera como fonte os dados a Pnad/IBGE (2004) fazendo um ajuste etário de acordo com as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que corresponde a chamada “idade-CNE imputada”. O detalhamento dessa metodologia encontra-se em Simões (2018).

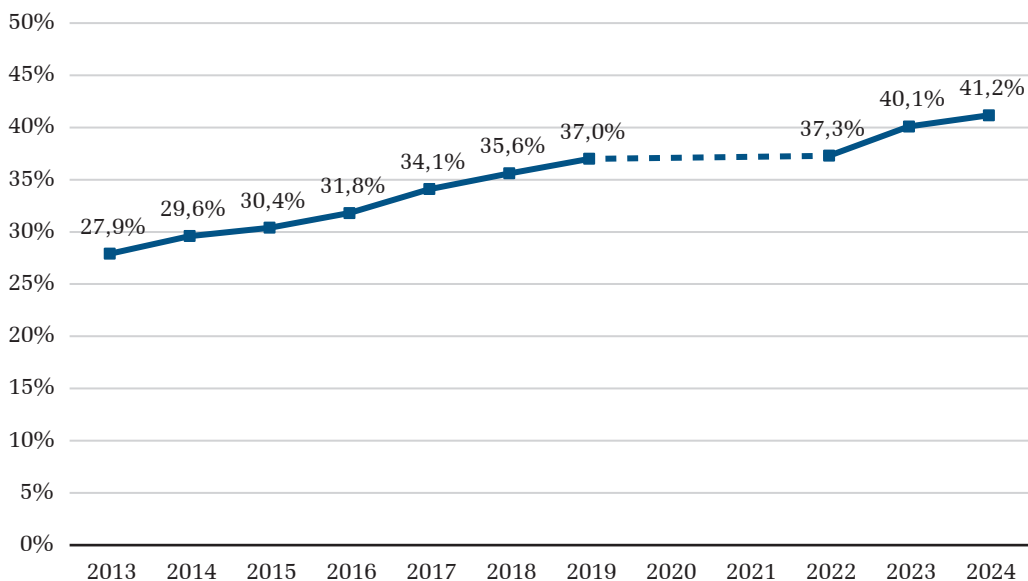


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE – BRASIL – 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Apesar desse percentual não corresponder ao cumprimento da meta para o PNE 2014-2025, os esforços no sentido de ampliar a cobertura de creche são notórios, de aproximadamente 13,3 p.p. desde a linha de base. No entanto, esse avanço precisa ser analisado de forma mais aprofundada, pois os agregados nacionais são marcados por desigualdades regionais, socioeconômicas e raciais.

A Figura 1 ilustra uma comparação da última década ao analisar a cobertura de creche segundo as unidades da Federação (UF). Percebe-se um incremento no atendimento em todas as grandes regiões. As regiões Sudeste e Sul apresentam taxas próximas à meta proposta no PL, com os estados de São Paulo (56,8%) e Santa Catarina (53,3%) superando o percentual estabelecido para o decênio.

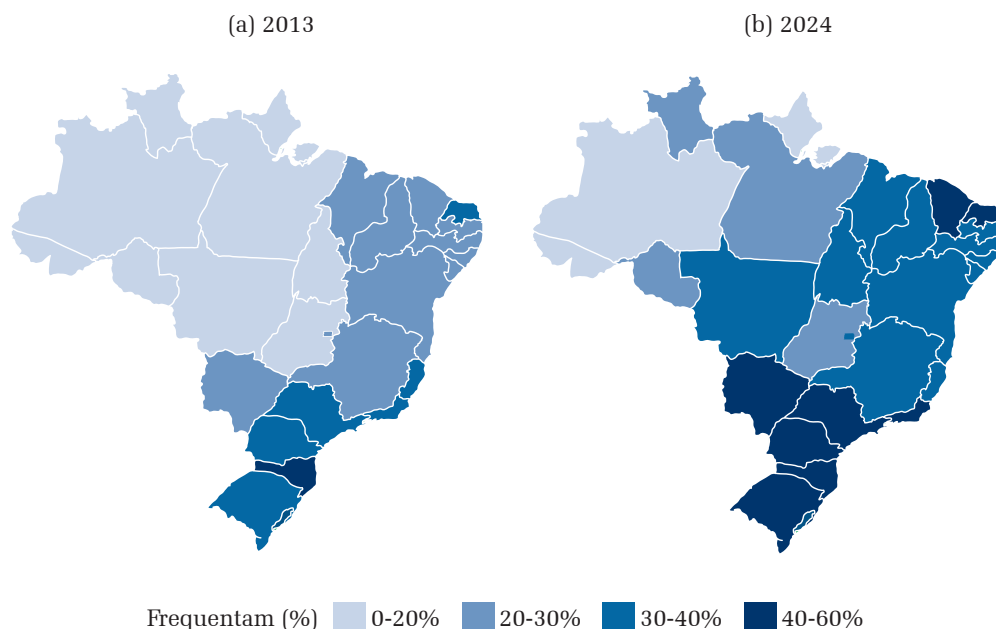


FIGURA 1

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A CRECHE –
UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013/2024**

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013) e Pnad-c (2024).

Todas as unidades federativas, à exceção do Amapá, apresentaram avanços no atendimento das crianças de 0 a 3 anos. Entre todas as 27 UF, 18 delas apresentaram variações positivas iguais ou superiores a 50% em relação ao patamar em que se encontravam em 2013. Em Tocantins, por exemplo, partiu-se de uma taxa de 14,8% para 35,2%; no Amazonas, de 8,3% para 18,1%; Maranhão, de 21,4% para 39,7%. Esses são apenas alguns exemplos de avanços importantes no período.

A Tabela 1 apresenta as estimativas do número absoluto e relativo de crianças que frequentam escola ou creche, por grande região e unidade da Federação. Os dados permitem estimar o tamanho da demanda não atendida por creche no Brasil, bem como comparar a magnitude dos desafios para diferentes unidades geográficas. Revelam também, a título de ilustração, o desafio particular da região Norte no atendimento da cobertura almejada de 60% das crianças. Como se nota, alguns dos estados que compõem essa região apresentam taxas de atendimento inferiores a 20% do público-alvo, isto é, cumprem apenas 1/3 da meta proposta para o nível nacional.

TABELA 1

NÚMERO E PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA ESCOLA
OU CRECHE – BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013/2024

Brasil/ Grande Região/ UF	2013			2024		
	Total de Crianças	Frequentam (N)	Frequentam (%)	Total de Crianças	Frequentam (N)	Frequentam (%)
Brasil	11.726.079	3.271.734	27,9%	11.601.473	4.775.942	41,2%
Norte	1.252.226	159.635	12,7%	1.242.743	294.164	23,7%
Rondônia	111.245	12.903	11,6%	105.268	24.015	22,8%
Acre	63.408	6.621	10,4%	60.549	10.814	17,9%
Amazonas	316.822	26.427	8,3%	292.833	53.029	18,1%
Roraima	37.289	4.971	13,3%	43.974	11.246	25,6%
Pará	565.564	87.236	15,4%	578.920	153.565	26,5%
Amapá	50.652	5.628	11,1%	59.950	5.842	9,7%
Tocantins	107.246	15.849	14,8%	101.250	35.653	35,2%
Nordeste	3.507.088	878.498	25,0%	3.278.294	1.227.869	37,5%
Maranhão	515.075	110.068	21,4%	428.840	170.323	39,7%
Piauí	213.127	49.579	23,3%	191.196	71.729	37,5%
Ceará	511.040	148.860	29,1%	479.437	197.136	41,1%
Rio Grande do Norte	205.560	68.078	33,1%	193.361	77.985	40,3%
Paraíba	249.577	57.641	23,1%	253.755	92.516	36,5%
Pernambuco	574.353	148.313	25,8%	542.873	176.651	32,5%
Alagoas	225.797	54.485	24,1%	218.694	80.582	36,8%
Sergipe	130.875	36.518	27,9%	144.666	56.314	38,9%
Bahia	881.684	204.956	23,2%	825.471	304.633	36,9%
Sudeste	4.521.288	1.497.604	33,1%	4.477.045	2.172.337	48,5%
Minas Gerais	1.119.345	294.113	26,3%	1.193.682	478.061	40,0%
Espírito Santo	217.684	66.272	30,4%	248.355	98.632	39,7%
Rio de Janeiro	803.763	265.609	33,0%	800.504	325.715	40,7%
São Paulo	2.380.496	871.610	36,6%	2.234.504	1.269.929	56,8%
Sul	1.533.714	539.160	35,2%	1.582.801	722.596	45,7%
Paraná	643.578	217.473	33,8%	623.405	262.025	42,0%
Santa Catarina	338.720	141.412	41,7%	412.249	219.800	53,3%
Rio Grande do Sul	551.416	180.275	32,7%	547.146	240.771	44,0%
Centro-Oeste	911.763	196.837	21,6%	1.020.590	358.976	35,2%
Mato Grosso do Sul	179.252	45.529	25,4%	176.639	73.534	41,6%
Mato Grosso	205.387	41.079	20,0%	261.875	97.221	37,1%
Goiás	375.714	65.043	17,3%	424.151	127.193	30,0%
Distrito Federal	151.410	45.186	29,8%	157.925	61.028	38,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013) e Pnad-c (2024).

Com o objetivo de trazer mais informações sobre esses desafios, Bernardini, Kang e Wink Junior (2022) propõem um Índice de Necessidade de Creches (INC) por município brasileiro, a partir de dados do IBGE, que aglutina informações sobre crianças residentes em zonas urbanas pertencentes a famílias pobres, monoparentais ou com mães ou principal cuidador economicamente ativo. Com base nesse índice, os autores elencam prioridades para o atendimento das creches no País e demonstram que as regiões Norte e Nordeste concentram a maior necessidade de cobertura dessa etapa de ensino, em razão de serem regiões relativamente mais pobres. Essa lacuna provoca a necessidade de um planejamento territorial da oferta de creche, com concentração de esforços sobre áreas e regiões que, por razões históricas e estruturais, apresentam maiores dificuldades para a expansão da cobertura.

Não à toa, a principal política de financiamento da educação básica brasileira – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – prevê, desde 2021, a subvinculação de 50% dos recursos globais de uma nova parcela de complementação da União para a educação infantil⁶. A magnitude dessa subvinculação varia entre cada rede de ensino municipal e pode ser maior ou menor em função do *déficit* de cobertura da educação infantil e do nível socioeconômico familiar dos educandos (Simões; Alves, 2021). Esse mecanismo representa uma preocupação em garantir um financiamento distributivo para suprir as lacunas históricas na oferta de creches, em especial para as populações mais carentes.

No entanto, é preciso ter em mente que as dificuldades na expansão das creches são profundas e encontram-se disseminadas pelo território nacional, afetando municípios nas regiões do País para além do Norte e do Nordeste, as quais também apresentam importantes hiatos entre a oferta realizada e a demanda potencial (Bernardini; Kang; Wink Junior, 2022). Como demonstram Bruno e Silveira (2023), mesmo em regiões relativamente ricas (no caso estudado pelas autoras, a região metropolitana de Curitiba), existem disparidades relevantes em relação à capacidade de financiamento da educação infantil e, portanto, de oferta de vagas com garantia de padrão mínimo de qualidade. Em análise específica para o Distrito Federal, Pinto, Müller e Anjos (2018) demonstram que a carência no acesso à educação infantil é bastante condicionada pelas desigualdades socioeconômicas entre as regiões administrativas da capital federal.

Dando um passo a mais na análise dos dados, o Gráfico 2 ilustra que a cobertura de atendimento também apresenta diferenças significativas quando se considera a situação de domicílio da população. Enquanto a zona urbana registra

⁶ Trata-se da complementação-VAAT (valor anual por aluno total), que corresponderá em 2026 a 10,5% da receita global dos impostos e transferências integrantes do Fundeb.

um atendimento próximo a 44%, na zona rural esse percentual é de 25,2%. Apesar da evolução observada em ambas as áreas geográficas, o hiato entre elas é persistente ao longo dos anos.

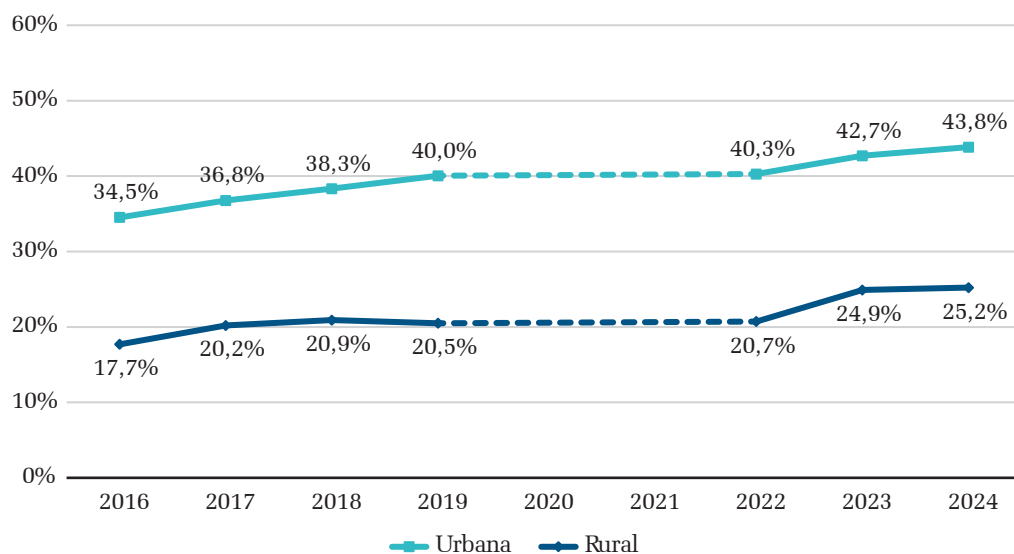


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO - BRASIL - 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Ademais, a desigualdade mais significativa permanece na desagregação do indicador por renda domiciliar *per capita*. Conforme pode ser observado no Gráfico 3, a diferença em pontos percentuais entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos nunca foi inferior a 20 p.p. ao longo de toda a série histórica, muito embora o PNE 2014-2025 já previsse, na Estratégia 1.2, que essa brecha não superasse 10 p.p. Em análise da série temporal desde 2014, acrescida de projeções para 2024, Simões (2018) estimou que, uma vez que a taxa de acesso do quinto mais rico alcançasse 57,7%, ela deveria estagnar nesse patamar. A consequência disso seria que o avanço marginal na taxa de atendimento das crianças de 0 a 3 anos beneficiaria, sobretudo, as populações mais pobres, de modo que o hiato socioeconômico tendesse a convergir no decorrer dos anos.

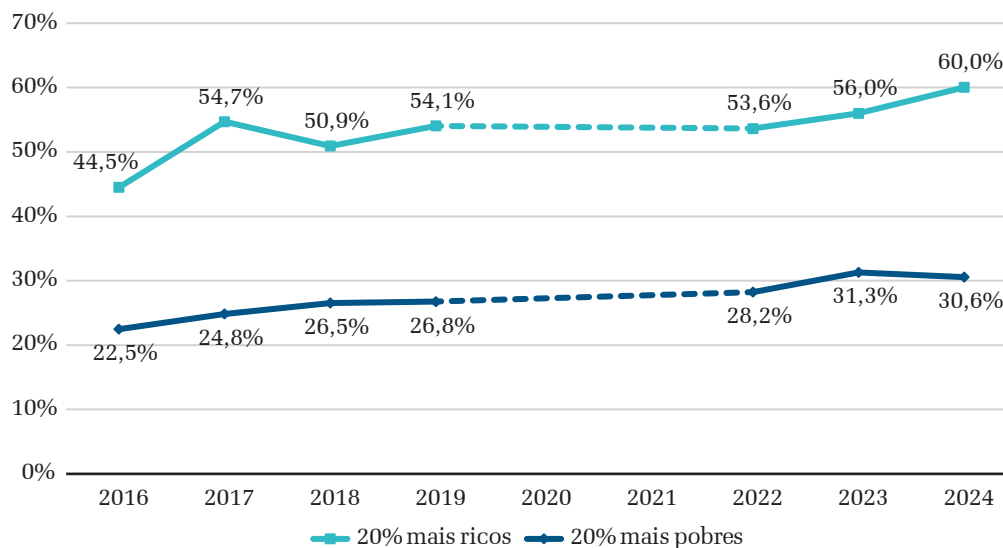


GRÁFICO 3
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL – 2016-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Nota: Os dados de 2020 e 2021 não foram produzidos em razão da pandemia de covid-19.

Conforme o gráfico apresentado, a taxa de acesso dos mais ricos, embora bastante alta, ainda não estagnou, tendo apresentado um crescimento no último ano e alcançando, assim, 60,0% das crianças do quinto mais rico. Por outro lado, a taxa para as crianças do quinto mais pobre alcançou 30,6% em 2024, o que representa uma tendência de crescimento na década, mas com resultados aquém do desejável e aumento do hiato entre esses dois grupos.

A persistência desse cenário de desigualdades é tão marcante que esse hiato socioeconômico passou a ser tratado como uma meta na proposta do novo plano, tornando-se um ponto indispensável para o desenho de políticas voltadas à equidade de acesso na primeira infância. Nesse contexto, apresenta-se a seguir a Meta 1.b proposta no referido PL, bem como o indicador previsto.

3.2 META 1.B: ACESSO À CRECHE POR QUINTOS DE RENDA

Reduzir, a no máximo dez pontos percentuais, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças do quintil de renda familiar per capita mais elevado e as do quintil de renda per capita mais baixo até o final da vigência deste PNE.

Indicador 1B: Diferença entre o percentual da população de 0 a 3 anos do quintil de renda familiar per capita mais elevado e o quintil de renda familiar per capita mais baixo

Fonte: Pnad-c/IBGE

Conforme apresentado anteriormente, a questão da desigualdade na cobertura de educação infantil para crianças de 0 a 3 anos de acordo com a renda domiciliar per capita emergiu como meta na atual proposta do PNE. Apesar de não figurar como um indicador no plano vigente, essa informação foi apresentada ao longo do monitoramento do PNE. A série histórica mostra que, na linha de base de 2013, a diferença no atendimento em creche entre os 20% mais ricos e o 20% mais pobres era de 29,9 p.p. (Brasil. Inep, 2024). O dado mais recente, referente a 2024, indica uma estagnação dessa diferença, que passou a ser de 29,4 p.p.

O acompanhamento dessa meta evidencia também a necessidade de políticas setoriais no novo plano. O Gráfico 4 ilustra como essa desigualdade socioeconômica de atendimento se manifesta nas diferentes regiões geográficas do País e destaca a diferença em pontos percentuais entre os dois quintos de renda, por grande região.

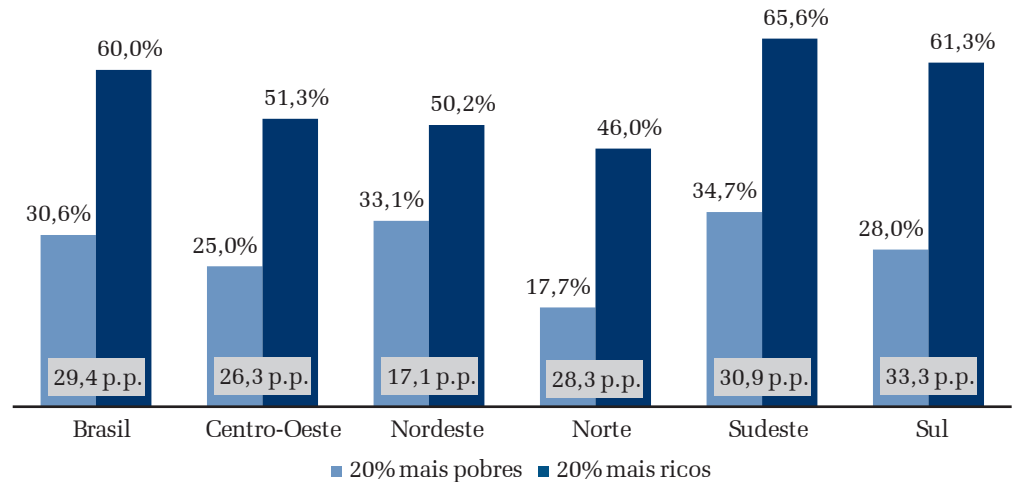


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A ESCOLA OU CRECHE, POR QUINTIL DE RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E DIFERENÇA EM PONTOS PERCENTUAIS – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Verifica-se que a região Nordeste apresenta a menor diferença em pontos percentuais (17,1 p.p.), seguida pela região Norte (28,3 p.p.); no entanto, é nessa mesma região que se observa o percentual mais baixo de atendimento à creche do País. Essa informação traz à tona a necessidade de cautela na análise dos dados, pois as políticas para atingimento da meta deverão se concentrar em dois caminhos: garantir o atendimento mínimo da população de 0 a 3 anos e, concomitante, reduzir as desigualdades nessa cobertura. Infelizmente, é recorrente que a expansão do acesso a um direito seja acompanhada por uma manutenção das distâncias absolutas entre diferentes grupos populacionais (Brito, 2017; Senkevics; Santos, 2023), razão pela qual o poder público deve dar atenção para um acesso equitativo à creche no seio da política expansionista.

Diante desse cenário, é necessário compreender melhor a demanda efetiva de creche no País. Simões (2018), ao analisar as diferenças de atendimento entre os quintos de renda, destaca a importância de compreender as preferências das famílias. Isso ocorre porque, na medida em que se conhece o total de interessados, estabelece-se um limite natural para a expansão da oferta, levando à estabilização da taxa de cobertura.

Tanto no PNE 2014-2025 quanto no PL nº 2.614/2024, essa questão foi abordada com base no conceito de “demanda manifesta”, por meio das estratégias expostas no Quadro 2.

QUADRO 2

ESTRATÉGIAS PARA O LEVANTAMENTO DA DEMANDA POR CRECHE NO PNE 2014-2025 E NO PL 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	Projeto de Lei 2.614/2024
Estratégia 1.3. realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar e verificar o atendimento da demanda manifesta .	Estratégia 1.3. Apoiar técnica e financeiramente, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a instituição de política de levantamento de demanda por creche e de busca ativa na educação infantil, coordenada e monitorada pelas Secretarias de Educação, em parceria com órgãos públicos de assistência social e de saúde e com redes de proteção à infância, com vistas a aumentar o acesso e a reduzir a evasão e o abandono nessa etapa da educação básica.

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.005/2014 e no PL nº 2.614/2024.

Essa é uma das razões pelas quais governos e organizações da sociedade civil defendem a criação de mecanismos que reflitam a demanda manifesta, com o objetivo de mensurar de forma mais precisa a real demanda da população. Essa questão foi recentemente registrada na Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024, que regulamentou a obrigatoriedade de criação de mecanismos anuais de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos de idade (Brasil, 2024a).

Tal legislação prevê que esses levantamentos de demanda por vagas devem mobilizar um conjunto diverso de bases de dados – cruzando-se dados de registros de nascimento e óbito e das áreas de educação, saúde, assistência social e dos cartórios – e ensejar buscas ativas de bebês e crianças fora da escola. Na ausência de vagas, listas de espera serão organizadas tendo como critérios de prioridade a situação socioeconômica, a monoparentalidade e os contextos territoriais. Com isso, espera-se uma atuação intersetorial para a expansão da cobertura de creches no Brasil.

Na esteira desse debate, antes de prosseguir para a Meta 1.c (que trata da pré-escola), este estudo aprofunda-se em algumas informações relevantes para o monitoramento no acesso à creche, as quais poderão estar disponíveis para acompanhamento do próximo plano nacional.

Motivos para não frequentar a creche

Além das informações apresentadas anteriormente, a Pnad-c do IBGE coleta, por meio do suplemento anual de educação, os motivos de não frequência à creche ou pré-escola. A referida pergunta é encontrada na variável V3033a do questionário e apresenta as seguintes opções para o respondente: (1) Não tem escola ou creche ou a escola fica distante; (2) Falta de vaga na escola ou creche; (3) A escola ou creche não aceita a criança por conta da idade; (4) Falta de dinheiro para pagar a mensalidade, transporte, material escolar etc.; (5) As escolas ou creches não são boas ou seguras ou adaptadas para a criança com deficiência; (6) Problema de saúde permanente da criança; (7) Por opção dos pais ou responsáveis (acham muito nova para ir à escola, preferem cuidar em casa etc.); e (8) Outro motivo. (IBGE, [2023])⁷.

Essas informações permitem compreender melhor o cenário de atendimento da população de 0 a 3 anos. Nesse sentido, considerando os dados da Meta 1.a, segundo os quais 58,8% das crianças de 0 a 3 anos não frequentam a escola (n = 6.825.531), a Tabela 2 apresenta os principais motivos para não frequência indicados na pesquisa de 2024. Observa-se que a principal razão declarada é a opção dos pais (59,8%), seguida da não aceitação por conta da idade (17,7%) e da falta de vaga (8,4%).

⁷ Informações coletadas por meio da variável 3033a, da Pnad-c a partir do 2º trimestre de 2019. O dicionário de dados e demais informações sobre a pesquisa estão disponíveis em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

TABELA 2

PRINCIPAIS MOTIVOS PARA NÃO FREQUÊNCIA À CRECHE DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS – BRASIL – 2024

Motivo	n	%
Por opção dos pais ou responsáveis (acham muito nova para ir à escola, preferem cuidar em casa etc.)	4.079.224	59,8
A escola ou creche não aceita a criança por conta da idade	1.209.523	17,7
Falta de vaga na escola ou creche	572.322	8,4
Não tem escola ou creche ou a escola fica distante	500.355	7,3
Outro motivo	301.816	4,4
Problema de saúde permanente da criança	73.566	1,1
Falta de dinheiro para pagar a mensalidade, transporte, material escolar etc.	73.008	1,1
As escolas ou creches não são boas ou seguras ou adaptadas para criança com deficiência.	15.716	0,2
Total	6.825.530	100,0

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

No entanto, para analisar melhor o fenômeno, é preciso considerar demais desagregações a fim de compreender como essa escolha se manifesta em diferentes contextos geográficos e socioeconômicos. Para efeito de síntese, os dados seguintes apresentam a mesma categorização de informações adotada pelo IBGE (2024b), em três grupos: (1) Dificuldades de acesso: reúne informações sobre as opções 1, 2 e 3 da variável V3033a (não tem escola/creche na localidade, falta vaga ou a escola não aceita a criança por conta da idade); (2) Por opção dos pais ou responsáveis (a opção 7 da variável V3033a); e (3) Outro motivo (reúne as informações 4, 5, 6 e 8 da variável V3033a).

De acordo com essa classificação, no Brasil, 59,8% da população de 0 a 3 anos não frequenta creche por opção dos pais. Embora isso denote um interesse manifesto em não matricular as crianças em um estabelecimento de ensino, é possível que parte dessa escolha decorra de uma “demanda reprimida”, isto é, a existência de obstáculos para a matrícula pode resultar em uma opção deliberada pela não matrícula. Ainda sobre a mesma população, 33,4% não frequentam creche por alguma dificuldade de acesso. Em termos absolutos, isso significa que aproximadamente 2,3 milhões de crianças não são atendidas, mesmo quando há uma vontade expressa dos pais em matriculá-las nessa etapa.

Esses percentuais variam de acordo com as grandes regiões do País, conforme a Tabela 3. Em geral, nas regiões mais ricas – Sudeste, Sul e Centro-Oeste – tende a prevalecer a opção dos pais de não matricular as crianças (nessas regiões, esse motivo é predominante em mais de 60% da população). Nas regiões mais pobres, por outro lado, embora ainda seja predominante a opção dos pais, é maior o percentual de crianças que, por algum motivo, não encontram a possibilidade de frequentar uma creche.

TABELA 3
MOTIVOS PARA NÃO FREQUÊNCIA À CRECHE DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Brasil e Grandes Regiões	Opção dos pais	Dificuldade de acesso	Outro motivo
Brasil	4.079.244 (59,8%)	2.282.200 (33,4%)	464.106 (6,8%)
Norte	530.889 (56,0%)	383.389 (40,4%)	34.300 (3,6%)
Nordeste	1.115.376 (54,4%)	819.841 (40,0%)	115.209 (5,6%)
Sudeste	1.476.787 (64,1%)	626.519 (27,2%)	201.402 (8,7%)
Sul	528.811 (61,5%)	255.885 (29,7%)	75.508 (8,8%)
Centro-Oeste	427.361 (64,6%)	196.566 (29,7%)	37.688 (5,7%)

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Na região Norte, que apresenta o maior percentual de dificuldade de acesso entre os motivos de não frequentar a creche, predomina o fato de a escola ou creche não aceitar a criança em função de sua idade (23,6%) e, subsidiariamente, a ausência de escola próxima ao domicílio (12,1%); já a falta de vaga corresponde a 4,7% dos casos de não acesso à escola. No Nordeste, por sua vez, esses mesmos motivos equivalem aos seguintes percentuais, respectivamente: 27,1%, 8,2% e 4,8%.

Essa análise deve ser realizada de forma complementar à informação de renda domiciliar, de modo a evidenciar qual é a parcela da população mais vulnerável e que, portanto, demanda prioritariamente o atendimento. O Gráfico 5 ilustra essa relação, mostrando que, entre os indivíduos pertencentes ao maior quinto de renda (os 20% mais ricos), a não frequência ocorre, majoritariamente, por opção dos pais. Independentemente da idade da criança, orbita em torno de 75% o percentual de crianças pertencentes às famílias relativamente privilegiadas que não frequenta escola ou creche por opção dos pais. Tem-se, assim, uma demanda potencial não convertida em matrícula por escolha familiar.

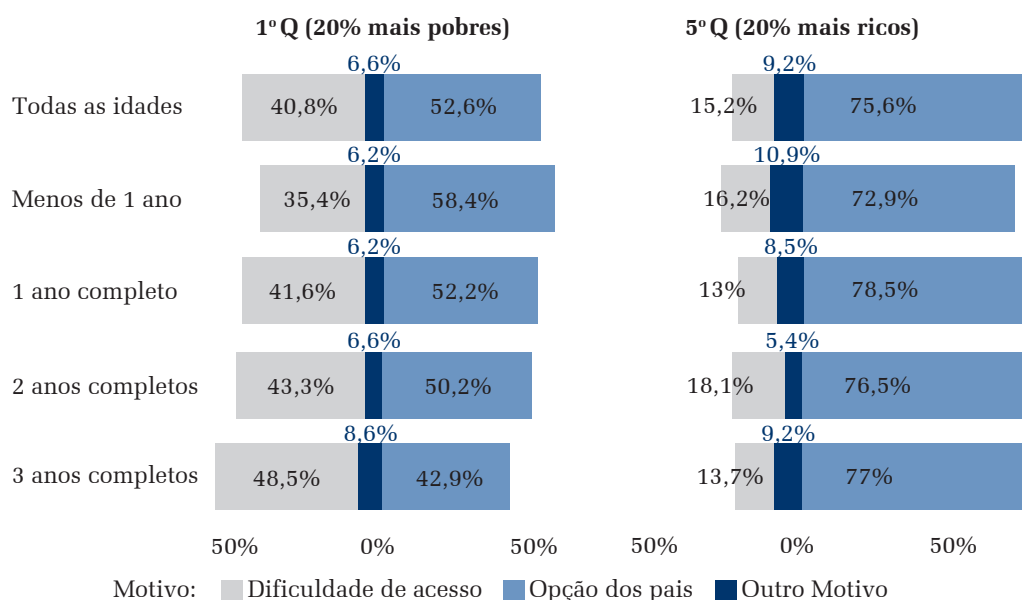


GRÁFICO 5

MOTIVOS DE NÃO FREQUENTAR A CRECHE, SEGUNDO A RENDA DOMICILIAR PER CAPITA – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-c (2024).

Por outro lado, entre os pertencentes ao primeiro quinto (os 20% mais pobres), observa-se um percentual mais elevado de respondentes que relatam algum tipo de dificuldade para matricular seus filhos em creches (40,8%). Essa ocorrência cresce conforme a idade da criança, de modo que, entre as crianças com três anos completos, cerca de 48,5% delas encontram-se fora da escola por obstáculos ao acesso. Há de se reiterar que parte das alegações de não matrícula por “opção dos pais” pode mascarar, em realidade, uma demanda reprimida onde haveria a intenção de matrícula não concretizada pela indisponibilidade do serviço.

Logo, a desigualdade de renda no acesso à creche agrava-se com a idade da criança, na medida em que deixa de ser um produto de escolhas parentais e passa a ser cada vez mais condicionado por fatores externos à decisão da família. Esses dados estão em consonância com a literatura educacional sobre o acesso à educação infantil, que destaca a importância de políticas públicas específicas voltadas à população em maior situação de vulnerabilidade, que mais necessita desse atendimento (Moreira; Lordelo, 2002; Fernandes; Domingues, 2017; Sousa; Pimenta, 2019; Bernardini; Kang; Wink Júnior, 2022), conforme se lê no relatório do Comitê Científico do Núcleo Ciência pela Infância (2022, p. 37):

Os resultados deste estudo levam a duas reflexões importantes. Por um lado, reforçam a importância da oferta de uma educação infantil de qualidade, em especial para as crianças vivendo em situação de maior vulnerabilidade. Trata-se de

uma política pública com grande potencial de gerar maior igualdade nos sistemas educacionais e diminuir diferenças entre os grupos sociais. [...] Há um conjunto robusto de evidências científicas que reforçam a importância do investimento na primeira infância como política pública eficaz no combate às desigualdades educacionais, sociais e na quebra dos ciclos intergeracionais de pobreza.

A ausência de vagas fere o direito subjetivo à educação infantil prevista na legislação brasileira. Por essa razão, tem sido frequente a judicialização da oferta de creches. Em 2022, ao julgar o Recurso Extraordinário 1008166 (Tema 548), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese em repercussão geral reconhecendo a exigibilidade individual do acesso à creche. A Corte reafirmou que todas as etapas da educação básica são direitos fundamentais de aplicabilidade imediata e diretamente exigíveis pelo cidadão. (Brasil. STF, 2023)

A título de ilustração, Taporosky e Silveira (2019) mapearam as decisões dos 27 tribunais estaduais brasileiros entre outubro de 2005 e julho de 2016 e encontraram 289 ações coletivas e 306 decisões relacionadas ao direito à educação infantil, com concentração nas regiões Sudeste e Sul. Na maior parte dos casos, ratifica-se o direito à educação infantil com garantia de acesso tanto à creche quanto à pré-escola – no geral, implica-se a obrigatoriedade de o gestor da rede de ensino prover uma vaga pública para a família requerente. As mesmas autoras também demonstram que a qualidade da oferta, em si, é menos objeto de tais contendas (Taporosky; Silveira, 2018).

Por mais que esses processos judiciais resultem em benefícios para as crianças dessas famílias, a recorrência desses eventos sinaliza para uma fragilidade na gestão pública educacional. De um lado, indica uma incapacidade crônica na oferta de vagas, decorrente de uma série de razões, sendo a maior delas a insuficiência de recursos para a ampliação do atendimento; de outro lado, intensifica um atrito entre o Ministério Público (principal agente envolvido na judicialização) e os governos municipais, geralmente com consequências sobre a capacidade de planejamento educacional e a previsibilidade por parte dos gestores de rede (Feldman; Silveira, 2018, 2019).

3.3 META 1.C: UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA

Universalizar, até o terceiro ano do período de vigência do PNE, o acesso à educação infantil na pré-escola, para atender a todas as crianças de quatro a cinco anos.

Indicador 1C: Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola.

Fonte: Pnad-c/IBGE

A Meta 1.c estabelece a universalização da pré-escola, até o terceiro ano de vigência, do próximo PNE. A referida previsão se justifica pois, mesmo de caráter obrigatório desde 2016, o acesso à pré-escola ainda não ocorre plenamente em todo

território brasileiro. No início do PNE 2014-2025, a taxa de frequência à pré-escola da população de 4 e 5 anos era de 87,9% (2013). Em 2024 esse percentual foi de 94,6%, indicando um aumento 6,7 p.p. em uma década. No entanto, os dados da Pnad-c indicam que ainda há 330 mil crianças dessa faixa etária fora da escola.

O Gráfico 6 apresenta a evolução na taxa de frequência da última década. Os dados permitem visualizar que a pandemia de covid-19 apresentou um impacto grave sobre o atendimento escolar de crianças, tendo havido estagnação ou retrocesso no acesso à pré-escola em praticamente todas as regiões do País. De fato, pesquisas indicam que as crianças que frequentam educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental foram as mais afetadas pela crise pandêmica de 2020 e 2021 (Koslinski; Bartholo, 2021, 2022).

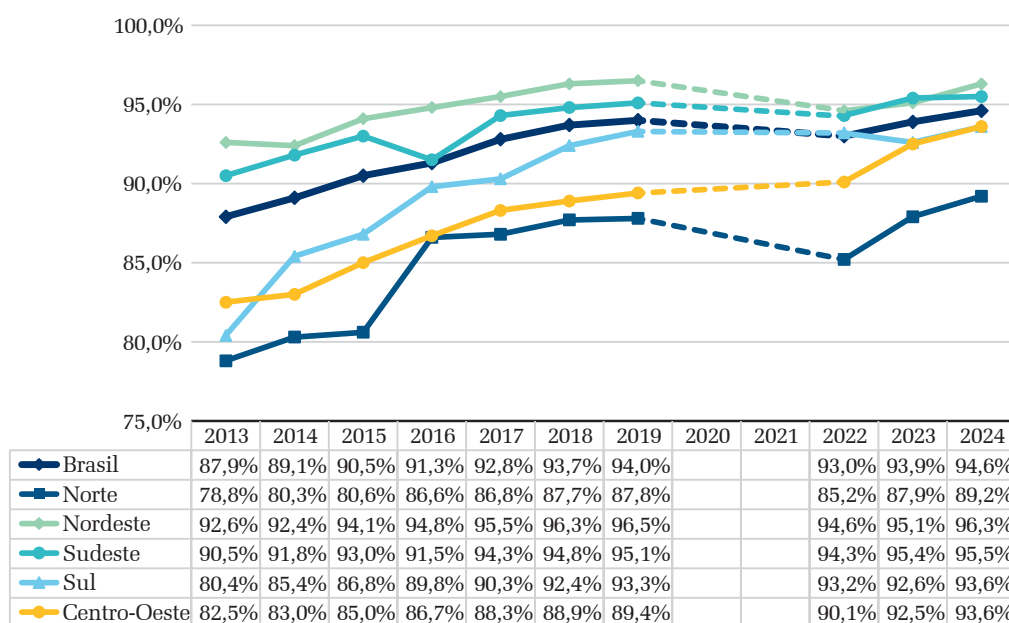


GRÁFICO 6

**PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 5 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTA A PRÉ-ESCOLA
- BRASIL E GRANDES REGIÕES - 2013-2019/2022-2024**

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad (2013-2015) e Pnad-c (2016-2019/2022-2024).

Atentando-se à série histórica como um todo, o aumento mais expressivo foi identificado na região Sul, com um crescimento de atendimento de 13,2 p.p. em dez anos. As regiões Sudeste e Nordeste apresentaram as menores taxas de crescimento ao longo dos anos, porém, a região Sudeste apresenta a maior taxa de cobertura do País, enquanto a região Nordeste encontra-se praticamente empatada com as regiões Sul e Centro-Oeste no último ano da série temporal. Os dados também ilustram que é na região Norte onde se encontra o maior desafio para o alcance da Meta 1.c. Em números absolutos, os 10,8% não atendidos correspondem a um total de 71 mil crianças de 4 a 5 anos que precisariam estar matriculadas na pré-escola.

Ao se analisarem as unidades da Federação, as menores taxas de cobertura encontram-se nos estados do Amapá (69,8%), Acre (82,0%) e Amazonas (84,9%). Já os estados de Sergipe (97,4%), Bahia (97,3%) e Tocantins (97,0%) apresentam resultados bastante próximos ao estabelecido na meta de universalização, além do estado do Piauí que, segundo estimativas da Pnad-c, teria atingido uma cobertura de 100%. Por ter se ocupado principalmente do acesso às creches, este texto não explorará dados adicionais de desagregações com relação ao atendimento à pré-escola.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Objetivo 1 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 revela avanços importantes na formulação das metas relativas à educação infantil para o próximo PNE. Em comparação ao plano vigente, observa-se o fortalecimento do compromisso com a expansão da oferta de creche, com o aumento da meta de atendimento para 60% da população de 0 a 3 anos, bem como a elevação da equidade a um patamar de meta, com a estipulação de limite máximo de 10 p.p. de desigualdade entre os extremos da renda. A meta de universalização da pré-escola, por sua vez, é reafirmada, com a expectativa de ser cumprida nos primeiros anos de vigência do novo plano.

A proposta também aprimora a organização dos indicadores e estratégias, trazendo maior clareza metodológica e reforçando a necessidade de atuação intersetorial, especialmente na identificação da demanda por creche. A recente promulgação da Lei nº 14.851/2024 representa um avanço significativo nesse sentido, ao obrigar o levantamento e a divulgação anual da demanda por vagas, o que poderá subsidiar tanto o monitoramento do PNE quanto a formulação de políticas públicas mais responsivas.

Apesar dos avanços, persistem desafios estruturais. O monitoramento municipal do acesso ainda é limitado pela falta de dados sistemáticos em nível local, e a desigualdade socioeconômica continua sendo um dos principais entraves para a efetivação do direito à educação infantil, como evidenciado pelos hiatos de cobertura por renda, território e localização. Ademais, parte expressiva da não matrícula decorre de dificuldades concretas de acesso, em especial nas regiões mais empobrecidas do País, o que fere o direito das crianças à educação desde a primeira infância.

Para o futuro, será crucial que o novo PNE não apenas estabeleça metas ambiciosas, mas que também conte com mecanismos eficazes de acompanhamento e financiamento que priorizem as populações historicamente negligenciadas. A efetivação do direito à educação infantil, sobretudo no caso das creches, exige articulação federativa, vontade política e prioridade orçamentária – elementos indispensáveis para que a expansão do acesso venha acompanhada de equidade e qualidade.

REFERÊNCIAS

BERNARDINI, R.; KANG, T.; WINK JUNIOR, M. V. Índice de Necessidade de Creches para os municípios brasileiros, 2018-2020. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 33, e08675, 2022.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.851, de 3 de maio de 2024. Dispõe sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 maio 2024a. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024b.

Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 25 jul. 2025.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal STF. *Recurso Extraordinário 1.008.166/ SC*. Segundos embargos de declaração no recurso extraordinário. Direito administrativo. Tema 548 da repercussão geral. Garantia de vaga em creche ou pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade. Autoaplicabilidade do art. 208, iv, da cf/88. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Efeitos infringentes. Impossibilidade. Ausência de alteração jurisprudencial. Embargos de declaração desprovidos. Relator: Min. Luiz Fux, 28 de agosto de 2023. <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5085176>

BRITO, M. M. A. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 63, p. 224-263, 2017.

BRUNO, D. J. R.; SILVEIRA, A. A. D. A educação infantil em municípios com distintas capacidades orçamentárias: acesso, condições de oferta e financiamento. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 49, e254082, 2023.

COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. *Impactos da desigualdade na primeira infância*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2022.

COUTINHO, Â. S.; ALVES, T. Desigualdade de acesso à Educação Infantil: uma análise da meta 1 do PNE na região metropolitana de Maringá. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 35, n. 75, p. 194–217, maio/jun. 2019.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. A pressão para expansão do direito à educação infantil por meio de termos de ajustamento de conduta. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 145, p. 1023–1040, out./dez. 2018.

FELDMAN, M.; SILVEIRA, A. A. D. Atuação extrajudicial do Ministério Público e direito à educação infantil: um estudo de caso. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, e186597, 2019.

FERNANDES, F. S.; DOMINGUES, J. DOS R. Educação infantil no estado de São Paulo: condições de atendimento e perfil das crianças. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 145–160, jan./mar. 2017.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL (FMCSV). *Desafios do acesso à creche no Brasil*: subsídios para o debate. São Paulo: FMCSV, 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/desafio-acesso-creche-brasil/>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Pnad*: microdados. [Rio de Janeiro, 2015]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9127-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios.html?=&t=microdados>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad Contínua: saúde*. Rio de Janeiro: IBGE, [2023]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/17270-pnad-continua.html?=&t=conceitos-e-metodos>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c)*: microdados. [Rio de Janeiro, 2024a]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=microdados>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pnad Contínua: educação 2023*. [Rio de Janeiro]: IBGE, 2024b. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102068_informativo.pdf>.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. A pandemia e as desigualdades de oportunidades de aprendizagem na educação infantil. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 32, e08314, 2021.

KOSLINSKI, M. C.; BARTHOLO, T. L. *Nota técnica: Impactos da pandemia na educação brasileira*. São Paulo: Dados para um Debate Democrático na Educação, 2022.

MOREIRA, L. V. C.; LORDELO, E. R. Creche em ambiente urbano pobre: ressonâncias no ecossistema desenvolvimental. *Interação em Psicologia*, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 19-30, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_amigo_pesso_idosa/agenda2030.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2025.

PINTO, V. F. F.; MÜLLER, F.; ANJOS, J. J. T. Entre o passado e o presente: contrastes de acesso à educação infantil no Distrito Federal. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e187179, 2018.

RIBOLI, C. Políticas públicas educacionais: a educação infantil brasileira. *Cuadernos de educación y desarrollo*, Málaga, v. 15, n. 3, p. 2280–2301, 2023.

ROSEMBERG, F. Expansão da educação infantil e processos de exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 107, p. 7–40, jul. 1999.

ROSEMBERG, F. Avaliação de programas, indicadores e projetos em educação infantil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 19–26, jan./abr. 2001.

ROSEMBERG, F. Políticas de educação infantil e avaliação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 44–75, jan./abr. 2013.

ROSEMBERG, F.; MARIANO, C. L. S. A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693–728, set./dez. 2010.

SANTORUM E SILVA, P. R.; LIMA, P. G. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: dimensões da oferta, acesso e qualidade. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 23, n. 2, p. 640–656, dez. 2019.

SENKEVICS, A. S.; SANTOS, R. Repensando a mensuração da escolaridade populacional: uma alternativa à métrica dos anos de estudo. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 139-158. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 9).

SILVA, L. H. G.; STRANG, B. L. S. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. *Pro-Posições*, Campinas, v. 31, e20160069, 2020.

SIMÕES, A. A. Os indicadores da Meta 1 do PNE: discussão metodológica e projeções da desigualdade no atendimento de crianças de 0 a 3 anos para 2024. In: BOF, A. M.; OLIVEIRA, A. S. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2018. p. 175-212. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v.1)

SIMÕES, A. A.; ALVES, F. A. A educação infantil e sua vinculação à nova complementação da União ao Fundeb: proposta de um indicador. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 209-237. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 5).

SOUSA, E. A. et al. Políticas públicas para a educação infantil no Brasil: história, implementação, acesso e permanência em debate. *Revista Caderno Pedagógico*, Curitiba, v. 21, n. 13, p. e12434, 2024.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O. Atendimento à educação infantil no estado de São Paulo: trilhas previstas em planos municipais de educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 45, e194520, 2019.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. A qualidade da educação infantil como objeto de análise nas decisões judiciais. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, e189508, 2018.

TAPOROSKY, B. C. H.; SILVEIRA, A. A. D. O Direito à educação infantil nos Tribunais de Justiça do Brasil. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e80678, 2019.



APÊNDICE

FICHA TÉCNICA DOS INDICADORES

Código	1A
Nome do Indicador	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a creche
Modelo	$(\text{Pop0-3Freq} / \text{Pop0-3}) * 100 [\%]$
Meta do Indicador	60%
Variáveis	Pop0-3Freq = População de 0 a 3 anos que frequenta a creche
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação
Código	1B
Nome do Indicador	Diferença entre o percentual da população de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais alto e o quinto de renda familiar per capita mais baixo.
Modelo	$D = \text{PopQ5} - \text{PopQ1} [\text{p.p.}]$
Meta do Indicador	Até 10 p.p.
Variáveis	D = Diferença, em pontos percentuais PopQ5 = População de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais alto PopQ1 = População de 0 a 3 anos do quinto de renda familiar per capita mais baixo
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação
Código	1C
Nome do Indicador	Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola.
Modelo	$(\text{Pop4-5Freq} / \text{Pop4-5}) * 100 [\%]$
Meta do Indicador	100%
Variáveis	Pop4-5frequenta = População de 4 a 5 anos que frequenta a pré-escola
Fonte	Pnad-c IBGE
Nível Geográfico de desagregação	Unidades da Federação

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Pnad-C.





QUALIDADE DA OFERTA DE EDUCAÇÃO INFANTIL NO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS AO MONITORAMENTO*

Clara Etiene Souza^I

Sandra Maria Zákia Sousa^{II}

Alvana Maria Bof^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6990>

RESUMO

Este estudo analisa o tema da qualidade da educação infantil no Objetivo 2 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que traça o Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. O propósito é identificar informações que contribuam para a construção de indicadores que permitam monitorar o Objetivo 2. O estudo apresenta o arcabouço legal e os documentos que definem as dimensões da qualidade a serem consideradas no monitoramento e na avaliação da educação infantil; analisa como o tema aparece no PNE vigente e no PL nº 2.614/2024; tece considerações sobre a construção de indicadores para o monitoramento das metas; e referencia bases de dados que poderão

* Este artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 2 do PL nº 2614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Ressalte-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

^I Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), doutora em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em Métodos e Gestão em Avaliação (UFSC).

^{II} Professora sênior da Universidade de São Paulo (USP), Diretora da Associação Brasileira de Políticas e Administração da Educação (ANPAE), doutora em Educação (USP).

^{III} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

ser utilizadas. Por fim, fica destacada a relevância de considerar os dados do Censo da Educação Básica e de aprimorar a avaliação da educação infantil feita pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a fim de viabilizar o monitoramento necessário à garantia do direito à educação infantil com qualidade e equidade.

Palavras-chave: educação infantil; qualidade; Plano Nacional de Educação; monitoramento; indicadores.

INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é analisar o tema da qualidade da educação infantil para identificar um quadro conceitual e informações que contribuam para a elaboração de indicadores que permitam monitorar os avanços pretendidos pelas metas que integram o Objetivo 2 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que propõe o próximo Plano Nacional de Educação (PNE). Nessa perspectiva, são priorizadas referências do arcabouço legal, tendo como marco a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que estabelece o atendimento à criança de zero a seis anos como um dever do Estado e um direito da criança, conquista decorrente de ampla e democrática luta da sociedade brasileira por uma educação democrática, inclusiva e de qualidade para todas as crianças.

O artigo 208 da CF assevera que o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de "IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até cinco anos de idade", redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006. (Brasil, 1988, art. 208, inc. IV). Cury (2002, p. 246) realça a importância da inscrição de um direito em lei de caráter nacional, ao afirmar que esse movimento extrapola seu reconhecimento e representa a primeira afirmação de sua garantia.

A legislação brasileira decorrente prevê que a oferta da educação infantil deve garantir o direito das crianças (do nascimento até os 5 anos) ao acesso, permanência e desenvolvimento em creches e pré-escolas com qualidade. Da legislação vigente, são aqui destacados o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, que, no artigo 54, afirma ser "dever do Estado assegurar [...] atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a cinco anos de idade" (Brasil, 1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996; o Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257/2016, e a Resolução nº 1/2024 da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE).

O Marco Legal da Primeira Infância altera o ECA e dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, dentre elas a educação infantil (Brasil, 2016). O artigo 16 do Marco ressalta a importância de estabelecer critérios para garantir a excelência na oferta de ensino, incluindo a adequação das instalações, equipamentos, currículo e

materiais às propostas pedagógicas das instituições de educação infantil. Além disso, destaca a necessidade de formação e qualificação adequada dos profissionais que atuam nessa etapa, assegurando uma atenção de qualidade às crianças na primeira infância.

A LDB (Brasil, 1996) consolidou e regulamentou o direito à educação infantil no País. Dentre outros dispositivos que trazem efeitos para a oferta da educação infantil, a LDB, em seu artigo 29, reconhece esta etapa como a primeira da educação básica e lhe define como finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social; no artigo 30, estabelece que a oferta se dará em creches ou entidades equivalentes para crianças de 0 a 3 anos e em pré-escolas para crianças de 4 a 5 anos (Art. 30); e, no artigo 31, dispõe sobre a avaliação mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental (Art. 31).

Em 2013, a LDB foi alterada, estabelecendo a obrigatoriedade de matrícula para crianças a partir de 4 anos na educação infantil, em decorrência da Lei nº 12.796/2013 e da Emenda Constitucional nº 59 (Brasil, 2009, 2013). A Lei estabelece também que a formação dos docentes para atuar na educação infantil deverá ser em nível superior, em curso de licenciatura plena, sendo admitida, como formação mínima, a formação em nível médio em curso na modalidade normal.

A Resolução CNE/CEB nº 1/2024, que estabelece as Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil, apresenta marcos norteadores para as políticas públicas do País. Essas diretrizes visam a guiar políticas, práticas pedagógicas e ações educativas que assegurem uma educação infantil de qualidade, inclusiva e igualitária para todas as crianças, estabelecendo um conjunto de princípios e orientações, que, resumidamente, enfatizam:

- Qualidade e desenvolvimento integrais: promover o desenvolvimento físico, emocional, social, cognitivo e cultural das crianças, respeitando suas especificidades e potencialidades.
- Equidade e inclusão: garantir acesso e permanência de todas as crianças, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade, promovendo ações afirmativas e eliminando desigualdades.
- Respeito à diversidade: valorizar as diferenças culturais, étnicas, sociais e individuais, promovendo uma educação que reconhece e valoriza a diversidade.
- Apoio às famílias e comunidades: incentivar a participação das famílias e comunidades no processo educativo, fortalecendo vínculos e parcerias.
- Formação de profissionais: assegurar formação inicial e continuada de docentes e demais profissionais da educação infantil, com foco na qualidade do cuidado e da aprendizagem.
- Gestão democrática e participativa: promover práticas de gestão que envolvam a comunidade escolar e garantam transparência e responsabilidade.

A qualidade da educação infantil é tratada, na legislação e em documentos oficiais, considerando múltiplas dimensões. Os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, elaborados pelo Ministério da Educação (MEC), em 2006, com o objetivo de estabelecer padrões de referência orientadores para o sistema educacional em relação à organização e ao funcionamento das instituições de educação infantil, consideravam seis dimensões: 1) Formação e valorização dos profissionais; 2) Currículo e práticas pedagógicas centradas na criança; 3) Relação família-instituição; 4) Gestão democrática e participativa; 5) Infraestrutura adequada (espaços seguros, acessíveis, estimulantes); e 6) Avaliação institucional (não individual das crianças).

A Resolução CNE/CEB nº 1/2024 também define a qualidade da educação infantil como sendo a condição na qual os sistemas de ensino e as instituições que ofertam a educação infantil são capazes de garantir:

- a) o acesso e a permanência de bebês e crianças ao atendimento educacional;
- b) as condições de infraestrutura física e pedagógica adequadas ao público atendido e necessárias à realização das práticas do cuidar e educar;
- c) ambientes e interações educativas planejadas e organizadas de modo a promover as aprendizagens e o desenvolvimento integral dos bebês e das crianças;
- d) processos de desenvolvimento profissional permanente e condições de trabalho adequadas para equipes gestoras, docentes e educadores que atuam no suporte à ação pedagógica;
- e) gestão democrática e participativa que assegurem processos decisórios responsivos às necessidades das comunidades educativas; e
- f) acompanhamento permanente das aprendizagens e do desenvolvimento dos bebês e crianças orientadas pelos marcos definidos na Base Nacional Comum Curricular – BNCC. (Brasil. CNE. CEB, art. 2, inciso II).

Ademais, a Resolução destaca que a implementação das diretrizes deve observar a articulação e a integração entre cinco dimensões da qualidade definidas nos Parâmetros de Qualidade para a Educação Infantil:

- 1) Gestão democrática;
- 2) Identidade e formação profissional;
- 3) Proposta pedagógica;
- 4) Avaliação;
- 5) Infraestrutura, edificações e materiais.

O conjunto dessas normatizações fornecem orientações e recomendações que ajudam a definir critérios e parâmetros de qualidade para a educação infantil a serem considerados na avaliação. Sousa *et al.* (2024), com base em Pimenta (2017, p. 609) e complementações, apresenta uma síntese das indicações relativas aos direitos e aos aspectos de qualidade presentes no arcabouço legal, que podem balizar a avaliação da educação infantil em diferentes dimensões:

- garantia de colaboração entre os entes federados;
- adequação do financiamento da educação infantil;
- investimento, pelo poder público, na ampliação de instituições educacionais da rede direta;
- atendimento aos critérios de conveniamento, indicados pela legislação;
- garantia de condições de acessibilidade, física e material, para crianças e profissionais com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
- garantia de alimentação escolar para todas as crianças;
- existência de ambientes físicos adequados, com espaços externos e internos bem equipados;
- garantia de formação específica e condições de trabalho adequadas para os profissionais da educação;
- disponibilização de quantidade e qualidade de recursos materiais;
- melhoria dos processos de gestão administrativa e pedagógica das instituições;
- elaboração e adoção de um currículo voltado ao desenvolvimento integral das crianças;
- desenvolvimento de práticas pedagógicas que considerem a criança como sujeito e que levem em conta as diretrizes existentes para a educação infantil;
- integração entre o educar e o cuidar;
- estímulo à escuta das vozes e experiências trazidas pelas crianças;
- garantia de proporção crianças/professor adequada;
- estímulo à participação das famílias na vida da instituição;
- realização de processos de avaliação e autoavaliação participativos nas instituições educativas;
- atenção às noções de qualidade educacional dos profissionais das instituições;
- atenção aos processos de avaliação da aprendizagem e do desenvolvimento das crianças, cuidando para que sejam formativos;
- elaboração e monitoramento do planejamento escolar, de forma reflexiva e sistemática;
- realização de processos de avaliação externa e de autoavaliação dos órgãos intermediários e centrais e das escolas.

(Sousa *et al.*, 2024, p. 47-48).

À luz dessa legislação, torna-se crucial monitorar e avaliar se o direito da criança

à educação Infantil está sendo atendido, importante para subsidiar a ação estatal no cumprimento de seu dever. Além da cobertura de matrículas – em especial para atendimento da população com até 3 anos de idade –, torna-se necessário averiguar as condições em que se dá o atendimento, por meio da análise de aspectos relacionados à qualidade da oferta. Por conseguinte, é primordial reconhecer a qualidade como uma dimensão intrínseca ao direito à educação.

Esse contexto conduziu à inserção da etapa da educação infantil no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), por meio do Decreto nº 9.432/2018, que regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica, após quase uma década de discussões e do desenvolvimento de propostas de avaliação da educação infantil, conduzidas por diferentes entes federativos, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil. Tais discussões evidenciaram um “consenso quanto à necessidade de se avaliar a educação infantil, com o propósito de fomentar a melhoria da qualidade dessa etapa educacional para todas as crianças” (Sousa; Pimenta, 2018, p. 5).

Prescrita desde o plano decenal de 2001 (Lei nº 10.172/2001), a avaliação da educação infantil é reiterada no PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), em sua estratégia 1.6., que prevê implantar, até o 2º ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade. Em 2019, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) conduziu estudo-piloto, com base em uma amostra de instituições públicas ou conveniadas com o setor público e, no ano de 2021, ocorreu a implementação da primeira avaliação da educação infantil, realizada por meio da aplicação de questionários eletrônicos para gestores das redes, professores e diretores (Brasil. Inep, 2021). Edições subsequentes ocorreram em 2023 e em 2025.

Em 2023, o Inep, por meio da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), publicou os *Fundamentos Teóricos para Avaliação da Educação Infantil – Saeb 2019*. O documento contextualiza o debate sobre o tema da qualidade da educação infantil, e apresenta os principais eixos a serem avaliados para aferição da qualidade dessa etapa da educação básica, a saber: a) Atendimento escolar; b) Investimento; c) Profissionais da Educação; d) Gestão; e) Equidade. Em 2024, é publicado volume específico do Relatório de resultados do Saeb 2021 com informações sobre a etapa da educação infantil. Foi a primeira vez em que o Saeb divulgou resultados para a educação infantil, os quais permitiram caracterizar tendências de sua oferta em âmbito estadual e nacional.

O PL nº 2.614/2024 aborda a educação infantil com destaque em dois dos 18 objetivos elencados, que tratam respectivamente do acesso das crianças à creche e pré-escola (Objetivo 1) e da qualidade dessa oferta (Objetivo 2). O Objetivo 2 desdobra-se em duas metas que visam a assegurar que toda a oferta de pré-escola alcance padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerando, no

mínimo, cinco dimensões: a infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações e as práticas pedagógicas (e as brincadeiras, no caso da pré-escola) (Brasil, 2024)

Para tanto, na seção a seguir, revisitam-se as estratégias do PNE 2014-2024, que apresentam a demanda pela avaliação da qualidade da educação infantil e alguns aspectos a ela relacionados, analisando-se as dimensões e desafios da qualidade desta etapa que estão colocados no Objetivo 2 do PL nº 2.614/2024. Na sequência, busca-se aproximar o conteúdo das metas do PL 2.614/2024 à legislação e às diretrizes nacionais em voga, apresentam-se caminhos possíveis para desenvolver alguns indicadores que poderão contribuir com o monitoramento das metas do Objetivo 2. Por fim, tecem-se considerações acerca das questões e desafios que se colocam para a efetivação da avaliação da qualidade da educação básica e do monitoramento das metas do Objetivo 2 do novo PNE.

1 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2024¹ E NO PL 2614/2024

O tema da qualidade da educação infantil apresentado no Objetivo 2 do PL nº 2.614/2024 não figura como novidade em relação ao PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2013), já que o assunto estava presente em algumas estratégias relacionadas à Meta 1, que abordava o desafio da universalização do acesso à pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos e a ampliação da oferta de vagas para atender à demanda por creche para crianças de 0 a 3 anos.

O PL nº 2614/2024 eleva a visibilidade do tema da qualidade da educação infantil ao patamar de objetivo, estabelecendo, no Objetivo 2, o desafio de garantir a qualidade da oferta da educação infantil. Para buscar essa garantia, são apresentadas duas metas que expressam quais devem ser as dimensões dessa qualidade. O Quadro 1 resume o que estabelece o PNE 2014-2024 e o PL nº 2.614/2024 em relação à qualidade da educação infantil:

¹ Em 2024, a Lei nº 14.934/2024 prorrogou o PNE 2014-2024 até o fim de 2025. Porém, apesar dessa mudança, por questões estilísticas e de lugar-comum, continuaremos a nos referir a esse plano como PNE 2014-2024.

QUADRO 1

A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2024 E NO PL Nº 2.614/2024

PL nº 2.614/2024 (novo PNE)	PNE 2014-2024
Objetivo: Garantir a qualidade da oferta de educação infantil	
<i>Meta 2.a.</i> Assegurar que toda a oferta de creche alcance padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações e as práticas pedagógicas. <i>Meta 2.b.</i> Assegurar que toda a oferta de pré-escola alcance padrões nacionais de qualidade para educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais da educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações, as práticas pedagógicas e as brincadeiras.	Meta: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE. Estratégia 1.5. manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; Estratégia 1.6. implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; Estratégia 1.8. promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior

Fonte: Elaboração própria.

Observa-se que no PNE 2014-2024 já havia a exigência de definição de padrões de qualidade que considerassem previamente cinco dimensões – infraestrutura, profissionais da educação, gestão, recursos pedagógicos e acessibilidade. No PL nº 2614/2024, tais dimensões são mantidas, acrescentando-se a elas a dimensão das “interações e as práticas pedagógicas” para as creches e as “interações, as práticas pedagógicas e as brincadeiras” para a pré-escola.

O acréscimo da dimensão relacionada às práticas pedagógicas, tanto para a creche quanto para a pré-escola, representa um desafio que ensejará interlocução e envolvimento dos municípios e dos estabelecimentos educacionais nos municípios no processo avaliativo, desde a captação de dados, sua interpretação e uso na condução das políticas educacionais, tendo em vista que eles detêm a preponderância da oferta

da educação infantil. Portanto, será não apenas relevante, mas também apropriado que as estratégias de avaliação e monitoramento da educação infantil sejam readequadas, no sentido de envolverem os entes federados das três esferas de governo.

A proposição do PL nº 2.614/2024 está ancorada na legislação vigente, considerando tanto os Parâmetros Nacionais quanto a Resolução CNE/CEB nº 1/2024, que prevê as dimensões citadas na definição da qualidade da educação infantil, inclusive a garantia de ambientes e interações educativas planejadas e organizadas de modo a promover as aprendizagens e o desenvolvimento integral dos bebês e das crianças.

Sabe-se, também, que a definição de indicadores e de padrões de qualidade que atendam a essas diretrizes não se constitui em tarefa simples, carecendo, portanto, de mobilização e de uma concertação nacional envolvendo setores governamentais e não governamentais, considerando desigualdades e diversidades da realidade das creches e pré-escolas espalhados pelo Brasil. Como argumenta Sousa *et al.* (2024, p. 64, grifo nosso):

Sendo a *qualidade* um conceito polissêmico e relativo ao contexto educacional de cada rede ou sistema de educação, sua definição está subordinada não apenas ao que se espera da educação infantil, mas também às condições existentes para a viabilização de sua oferta. É importante esclarecer que se trata não de assumir uma postura conformista diante de cenários ruins, mas sim de implementar uma política educacional factível, fundamentada na realidade e nas possibilidades existentes para se alcançar um patamar de qualidade, possibilidades essas oferecidas por programas nacionais, estaduais e municipais. Portanto, não se pode definir metas que não possam ser operacionalizáveis, pois são elas que guiarão as ações das secretarias de educação na formulação e implementação da política de educação infantil e de programas voltados para a melhoria do serviço.

2 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 2 DO PL Nº 2.614/2024

Ao considerar a avaliação da educação infantil, a Resolução CNE/CEB nº 1/2024 prescreve que os entes federados tenham como base os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, para formular e implementar seus instrumentos, suas estratégias de coleta, sistematização e análise de dados necessários à avaliação da qualidade da oferta e do atendimento. Devem, ainda, definir formas de coleta de dados, monitoramento, análise e tomada de decisão com base em indicadores que contemplem, no mínimo, informações relativas:

- I - à demanda e cobertura do atendimento em vagas de Educação Infantil;
- II - às condições e infraestrutura física das instituições de Educação Infantil, incluindo aquelas que dizem respeito à acessibilidade, e à disponibilidade,

diversidade e qualidade dos brinquedos, materiais pedagógicos e outros equipamentos necessários ao bom funcionamento das unidades educacionais;

- III - às condições de realização, cobertura e efetividade dos processos de formação continuada dos profissionais da Educação Infantil (equipes gestoras, docentes e profissionais de apoio);
- IV - às práticas pedagógicas e às interações próprias do cuidar e do educar que se estabelecem entre os profissionais e os bebês e crianças e às práticas pedagógicas realizadas pelas(os) professoras(es);
- V - aos processos administrativos e pedagógicos realizados pelas equipes gestoras das instituições de Educação Infantil; e
- VI - aos processos administrativos e pedagógicos realizados pelas secretarias de educação, incluindo os modos de acompanhamento, supervisão e avaliação das parcerias estabelecidas entre o poder público e o setor privado para o provimento dos serviços. (Brasil. CNE. CEB, art.2º, inciso II.)

No PL nº 2.614/2024, as metas estabelecidas no Objetivo 2 do PL propõem assegurar que a oferta de creche e pré-escolas alcancem padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerando, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade e as interações e práticas pedagógicas.

Uma das tarefas importantes a ser realizada para a elaboração de uma sistemática de avaliação e a construção dos indicadores necessários ao monitoramento, é acordar nacionalmente o que constitui os “padrões nacionais de qualidade para a educação infantil” a serem considerados na avaliação. Como ressalta Sousa *et al.* (2024 p. 53), é preciso considerar, na construção da avaliação:

a definição de critérios e padrões de referência para o julgamento, [...] como condição para que os resultados das avaliações das diferentes instâncias possam ser cotejados e venham a subsidiar decisões de aprimoramento de políticas, propostas e ações” (Brasil, 2012), das secretarias municipais de educação, dos órgãos intermediários da secretaria e das unidades educativas.

Da mesma forma, será preciso definir os indicadores para mensurar as dimensões da qualidade apontadas nas metas, bem como identificar as fontes de dados que serão utilizadas para a sua construção.

Como as Metas 2.a e 2.b apresentam explicitamente dimensões a serem consideradas para a avaliação da qualidade, é possível depreender que será necessária a constituição de indicadores para cada uma das referidas dimensões e, posteriormente, de “padrões nacionais de qualidade”, norteadores da avaliação. Será necessária a conceituação de cada dimensão, que deve ser refletida num construto com seus descritores que permitam operacionalizar cada dimensão. Serão

construídos, então, os indicadores, definindo-se o seu método de cálculo, bases de dados e interpretação.

Para efeito de monitoramento da qualidade da educação infantil, poder-se-ia pensar na constituição de um índice para cada uma das duas metas, com base nos indicadores das dimensões especificadas, conforme ilustra o Quadro 2. Uma vez calculados, os indicadores permitirão, possivelmente, a proposição do desenvolvimento de um índice de qualidade da educação infantil para a creche e outro índice para a pré-escola.

QUADRO 2

DIMENSÕES E INDICADORES DE QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL DE ACORDO COM O OBJETIVO 2 DO PL Nº 2.614/2024

Objetivo 2	Garantir a qualidade da oferta de educação infantil	Dimensões Indicadores	Índice de Qualidade
Meta 2.a	Assegurar que toda a oferta de creche alcance padrões nacionais de qualidade para a educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais de educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações e as práticas pedagógicas.	1 – Infraestrutura física; 2 – Profissionais de educação; 3 – Condições de gestão; 4 – Recursos pedagógicos; 5 – Acessibilidade; 6 – Práticas pedagógicas.	Índice 2A
Meta 2.b	Assegurar que toda a oferta de pré-escola alcance padrões nacionais de qualidade para educação infantil, considerados, no mínimo, as dimensões de infraestrutura física, os profissionais da educação, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a acessibilidade, as interações, as práticas pedagógicas e as brincadeiras.	1 – Infraestrutura física; 2 – Profissionais de educação; 3 – Condições de gestão; 4 – Recursos pedagógicos; 5 – Acessibilidade; 6 – Práticas pedagógicas.	Índice 2B

Fonte: Elaborado pelos autores com base no PL nº 2.614/ 2024.

Os desafios seguintes seriam a definição do construto “padrão de qualidade”, que precisará se servir dos dados disponíveis para construir os indicadores, bem como criar uma escala dos índices elaborados a partir da aglutinação desses indicadores, um para creche e outro para a pré-escola. Pode-se pensar em uma escala binária (tem ou não tem o padrão de qualidade esperado) ou uma escala ordinal com os níveis de adequação ao padrão de qualidade esperado.

É preciso ter clara a necessidade de identificar os atributos dos padrões de qualidade e operacionalizá-los para cada subetapa da educação infantil, a fim de permitir o desenvolvimento dos índices de qualidade. Para tanto, há atualmente um conjunto robusto de dados disponíveis oriundos, principalmente, do Censo Escolar. Não há, entretanto, uma definição de quais serão as informações essenciais para a elaboração desses construtos, dos indicadores e, por conseguinte, dos possíveis índices.

De todo modo, possíveis indicadores poderão ter as seguintes fórmulas gerais de cálculo:

Indicador 2A: Percentual de creches com “padrão de qualidade” adequado para a educação infantil

$$\frac{\text{Total de Creches com Padrão Adequado}}{\text{Total de Creches}} \times 100$$

Indicador 2B: Percentual de instituições que oferecem pré-escola com “padrão de qualidade” adequado para a educação infantil

$$\frac{\text{Total de Pré-escolas com Padrão Adequado}}{\text{Total de Pré-escolas}} \times 100$$

Em ambos os casos, entende-se que a unidade de análise para a avaliação considera o estabelecimento de ensino da educação básica que oferta a educação infantil, seja ele creche ou pré-escola.

Vale mencionar aqui trabalho recente, publicado pela ANPAE, intitulado *Avaliação da educação infantil: Exploração de bancos de dados oficiais e construção de indicadores*.² A obra traz uma contribuição para a avaliação da educação infantil, apresentando uma proposta de monitoramento e avaliação desta etapa de ensino – creche e pré-escola – com base em informações disponíveis em fontes oficiais de domínio público, de acesso gratuito e com atualização periódica. Segundo os autores, numa primeira etapa, a proposta de avaliação buscou transformar os dados e informações publicadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Inep em conhecimento que contribuisse para identificar e analisar condições e características da educação infantil ofertada, bem como apoiar a implementação do monitoramento e da avaliação que se integrem aos processos de formulação e implementação da política municipal de educação (Sousa *et al.*, 2024).

² A obra é resultado de pesquisa, realizada por pesquisadores que atuam em instituições de pesquisa e ensino, desenvolvida no município de Louveira-SP, a qual prevê elaborar e aplicar uma proposta de avaliação que subsidie uma ação planejada da secretaria municipal de educação. Para tanto, a obra empreende uma proposta detalhada de monitoramento e avaliação da educação infantil, revisitando conceitos e explorando bancos de dados oficiais. Além de propor um conjunto de indicadores, o trabalho vai além ao alertar para a insuficiência ou inexistência de dados relativos a aspectos relevantes para a educação infantil, contribuindo, assim, para o avanço e aprimoramento dos processos de geração de informações educacionais.

O trabalho apresenta indicadores de qualidade para a educação infantil, com a especificação de fontes (em especial o Censo Escolar/Inep), fórmulas de cálculo e periodicidade de atualização dos dados. Explicita ainda o quadro de indicadores que foram elaborados para monitorar e avaliar a política de educação infantil de um município (Sousa *et al.*, 2024). Foram propostas quatro dimensões, cada uma delas formada por subdimensões que contemplam indicadores específicos destinados a monitorar a oferta na educação infantil e trazer elementos para a avaliação de sua qualidade, como mostra o Quadro 3. ((Sousa *et al.*, 2024, p.76)

QUADRO 3

DIMENSÕES E SUBDIMENSÕES QUE COMPORTAM OS INDICADORES EDUCACIONAIS PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Dimensão 1 As crianças e o acesso	Dimensão 2 Profissionais da Educação	Dimensão 3 Escolas de Educação Infantil	Dimensão 4 Rede Escolar
• Características das crianças • Características dos domicílios • Características das famílias • Características de demanda e acesso das crianças	• Formação docente • Condições de Trabalho	• Infraestrutura básica • Infraestrutura administrativa • Espaços Pedagógicos • Espaços adaptados à educação infantil • Espaços adaptados para pessoas com deficiência • Tecnologia e conectividade • Insumos pedagógicos • Atendimento sociocultural • Organização escolar	• Território • Interação com a comunidade • Política de conveniamento • Estrutura e organização da rede • Gestão escolar

Fonte: (Sousa *et al.*, 2024, p. 76).

Cada uma dessas dimensões de monitoramento e avaliação são descritas no trabalho, apresentando-se os indicadores respectivos, seu conceito e descrição, fórmula de cálculo e fontes.

Para se aquilatar equidade do atendimento das crianças, o trabalho pontua que o atendimento educacional deve ser analisado à luz de variáveis socioeconômicas e demográficas como cor/raça e sexo das crianças e de características de seus domicílios e de suas famílias. Evidenciar, por meio do monitoramento, as desigualdades no atendimento educacional, especialmente à creche, é fundamental para apoiar a formulação de políticas públicas que promovam a justiça em educação.

No que se refere ao monitoramento do Objetivo 2 do PL nº 2.614/2024, o mencionado trabalho avança ao realizar um levantamento de indicadores que

respondem aos desafios para diferentes dimensões da qualidade, a exemplo de indicadores desenvolvidos para as dimensões relativas à infraestrutura; à organização das escolas e aos profissionais docentes, apresentados no Anexo 2.

Trabalhos como esse contribuem para subsidiar o debate em voga, somando-se às iniciativas de discussão com a participação do MEC, Inep, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), legisladores, organizações da sociedade civil organizada, pesquisadores, gestores e profissionais da educação para as definições dos indicadores e padrões nacionais de qualidade e avaliação da educação infantil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: ABRINDO UM DEBATE

Este artigo teve como objetivo trazer à discussão o monitoramento da qualidade da educação infantil, considerando as metas propostas no Objetivo 2 do PL nº 2.614/2024 em análise no Congresso Nacional.

O caminho percorrido nos últimos 10 anos pelo monitoramento das metas do PNE, realizado pelo Inep, mobiliza valiosas informações que permitem verificar o alcance ou não de metas estabelecidas e de condições para tanto. Destaque-se que, o conhecimento de dados, propiciados pelo monitoramento, quando integram e subsidiam processos avaliativos, revestem-se de potencial indutor e transformador das realidades analisadas. O uso das informações para apoiar a formulação e implementação de políticas públicas permite ir além da constatação das limitações e desafios para propor e atuar em prol da qualidade e equidade educacional.

Utilizar dados oficiais para produzir conhecimento sobre as condições de oferta da educação em creches e em pré-escolas, observando as particularidades destas subetapas da educação infantil, é um caminho promissor para o monitoramento e avaliação da educação infantil, como atividades que integram a formulação e implementação das políticas educacionais.

Nesse quesito, os dados produzidos pelo Censo da Educação Básica fornecem relevantes informações. De igual modo, o Saeb Educação Infantil também se constitui como parte da estratégia de monitoramento e, como tal, deve passar por adequações frente aos desafios inerentes às metas do próximo PNE, em consonância com a proposta do PL nº 2.614/2024. Nesse sentido, é importante considerar a necessidade de atualização das matrizes e questionários que viabilizam a coleta das informações dessa etapa de ensino com o intuito de atender, também, às Diretrizes Operacionais Nacionais de Qualidade e Equidade para a Educação Infantil.

Em relação direta com as dimensões e indicadores aqui propostos para debate, está a questão do financiamento à educação infantil, pois, como observa Zabalza (1998, p. 42):

[...] os principais problemas relacionados à qualidade do projeto têm relação, pela própria natureza desta dimensão da qualidade, com as condições de financiamento

e dotação destinadas ao desenvolvimento dos programas de Educação Infantil.
[...] E esta é a primeira condição, embora logicamente insuficiente, da qualidade.

É preciso ressaltar, ainda, que para a consecução do Objetivo 2 do PL, qual seja, o alcance de um patamar de qualidade da educação infantil, é fundamental a atuação articulada nos níveis da administração federal, estadual, distrital e municipal, evitando-se duplicidade e/ou ausência de ações, como condição para garantir o direito à educação. Essa perspectiva remete a que se considere o PL nº 235/2019, recentemente aprovado pela Câmara dos Deputados, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Educação, que tem por objetivo articular as políticas educacionais nas três esferas administrativas, a fim de potencializar os investimentos e garantir qualidade com equidade da educação no País. Dentre outras disposições, prevê a criação de instâncias paritárias em âmbito nacional e em cada estado com seus municípios para pactuar a implementação das políticas educacionais, o que pressupõe um redesenho dos processos de monitoramento e de avaliação das políticas educacionais, de modo a possibilitar a articulação de iniciativas das três esferas administrativas.

As considerações trazidas sobre o monitoramento da qualidade da educação infantil, com base na exploração de bancos de dados oficiais, podem ser compreendidas como contribuições para o delineamento de uma primeira fase de avaliação desta etapa da educação básica, vindo a se integrar ao Saeb, pois o monitoramento pode e deve subsidiar a avaliação da educação infantil e processos de tomada de decisão. Dito de outro modo, o monitoramento alimenta a avaliação e vice-versa.

Para que se sistematize um monitoramento com a produção de dados confiáveis e, ao mesmo tempo, haja uma proposição de indicadores que dialoguem com os sistemas de ensino, é preciso reconhecer a expertise do Inep como principal produtor de informações educacionais e, nesse sentido, faz-se necessário também fortalecer a Autarquia e seu corpo técnico.

O que se vislumbra é o delineamento de monitoramento que integre iniciativas complementares, do governo federal, dos governos estaduais e das municipalidades, construindo um caminho promissor para que o Saeb, além de possibilitar descrições de características do atendimento em educação infantil no País, regiões e estados, venha a apoiar a avaliação de sua oferta em âmbito das municipalidades, principais responsáveis pela oferta da educação infantil no País.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. *Diário oficial da União*. Brasília, 1990. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em 28 de mar. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.432, de 29 de junho de 2018. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2018. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei Complementar nº 235, de 2019*. Institui o Sistema Nacional de Educação, nos termos do art. 23, parágrafo único, e do art. 211 da Constituição Federal. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139285>. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei 2614/2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação da Educação Infantil: Saeb 2019: fundamentos teóricos*. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: [Avaliacao_da_educacao_infantil_saeb_2019_fundamentos_teoricos.pdf](#). Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório de resultados do Saeb 2021: volume 4: educação infantil*. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: [relatorio_de_resultados_do_saeb_2021_volume_4.pdf](#). Acesso em 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Indicadores da Qualidade na Educação Infantil*. Brasília: MEC/SEB, 2009. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/indic_qualit_educ_infantil.pdf. Acesso em 01/08/2025).

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil*. Brasília: MEC, 2006.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil*. Brasília: MEC, 2018a.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, DF: MEC, 2018b.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Qualidade e equidade na Educação Infantil: princípios, normatização e políticas públicas*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução CNE/CEB Nº 1, de 17 de outubro de 2024. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 out. 2024. Seção 1, p. 40.

CURY, C. R. J. *Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença*. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 116, jul. 2002.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento sociambiental sustentável: documento final*. Brasília, DF: FNE, 2024. Disponível em: [CONAE_2024_Documento_Final_29-02_compressed_compressed_1_ok.pdf](#). Acesso em 19 nov. 2024.

SOARES, L. B. *Qualidade, equidade e combate a desigualdades*: impressões iniciais sobre o Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, como proposta de novo Plano Nacional de Educação (2024-2034). Senado Federal: Brasília, DF, jul. 2024. (Boletim Legislativo, v. 109)

SOUSA, S. Z. (coord.) et al. *Avaliação da educação infantil*: exploração de bancos de dados oficiais e construção de indicadores. Brasília, DF: Anpae, 2024.

SOUSA, S. Z.; PIMENTA, C. O. A avaliação como integrante das políticas públicas de Educação infantil. *Pátio: educação infantil*, Porto Alegre, v. 57, p. 4, out./nov. 2018.

ZABALZA, M. A. Os dez aspectos-chave de uma Educação Infantil de qualidade. In: ZABALZA, M. A. *Qualidade em Educação Infantil*. Porto Alegre: Artmed, 1998. p. 49-61.



ANEXO A

EXEMPLO DE SINOPSE DE DIMENSÕES E INDICADORES PARA ANÁLISE DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

(continua)

DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
Escolas		Características de infraestrutura básica - Percentual de escolas de Educação Infantil com fornecimento de água potável para consumo humano, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com abastecimento de água proveniente de rede pública, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com fonte de energia elétrica proveniente de rede pública, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com esgotamento sanitário público, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com serviço de coleta de lixo, no município. Características de infraestrutura administrativa - Percentual de escolas de Educação Infantil com banheiro, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com cozinha, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com sala de secretaria, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com refeitório, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com sala da diretoria, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com sala de professores, no município. Características dos espaços pedagógicos das instituições de Educação Infantil - Percentual de escolas de Educação Infantil com área verde, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com sala de leitura e/ou biblioteca, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com espaço para realização de atividades corporais e físicas diversificadas, no município (inclui pátio coberto, pátio descoberto e quadra de esportes). Características dos espaços adaptados à Educação Infantil - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de banheiro adaptado a esta etapa de ensino, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com chuveiro no banheiro, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de sala de repouso para crianças, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de parque infantil, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de material pedagógico para esta faixa etária, no município. Pela disponibilidade dos dados no Censo Escolar, os materiais pedagógicos estão caracterizados como brinquedos. Características dos espaços adaptados para pessoas com deficiência - Percentual de escolas de Educação Infantil com sala para atendimento educacional especializado (AEE), no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com corrimões e guarda-corpos, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com banheiro acessível, adequado ao uso por pessoas com deficiência, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de pisos táteis, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com rampas, no município. Características de tecnologia e conectividade - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de internet banda larga, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de equipamentos digitais (lousa digital, projetor multimídia e/ou tablets), no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com acesso à internet para uso no processo de ensino e de aprendizagem, no município. Características dos insumos pedagógicos disponíveis - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de jogos educativos, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de materiais para atividades culturais e artísticas, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de materiais para prática desportiva e recreação, no município; - Percentual de escolas com disponibilidade de instrumentos musicais, no município. Características do atendimento sociocultural - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de materiais para educação escolar indígena, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de materiais pedagógicos para educação no campo, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com disponibilidade de materiais pedagógicos para educação das relações étnico-raciais, no município. Características da organização escolar - Número médio de crianças por turma nas escolas de Educação Infantil, no município . - Percentual de matrículas em jornada escolar de tempo integral nas escolas de Educação Infantil, no município - Percentual de salas de aula localizadas dentro dos prédios escolares de Educação Infantil, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil que oferecem alimentação escolar, no município; - Percentual de escolas de Educação Infantil com salas de aula climatizadas, no município.
	• Infraestrutura básica	
	• Infraestrutura administrativa	
	• Espaços Pedagógicos	
	• Espaços adaptados para crianças	
	• Espaços adaptados para pessoas com deficiência	
	• Tecnologia e conectividade	
	• Insumos pedagógicos	
	• Atendimento sociocultural	
	• Organização escolar	

EXEMPLO DE SINOPSE DE DIMENSÕES E INDICADORES PARA ANÁLISE DA QUALIDADE
DA EDUCAÇÃO INFANTIL

(conclusão)

DIMENSÕES	SUBDIMENSÕES	INDICADORES
Profissionais da Educação	• Formação docente	- Percentual de docentes, segundo a sua escolaridade máxima, por dependência administrativa e etapa da educação infantil no município. - Percentual de docentes com pós-graduação por dependência administrativa e etapa da educação infantil no município. - Percentual de docentes com formação continuada por dependência administrativa e etapa da educação infantil no município.
	• Condições de Trabalho	- Número de matrículas por docente em cada turma segundo a faixa etária e a dependência administrativa da educação infantil no município. - Percentual de turmas segundo o número de docentes que lecionam na creche no município. - Percentual de turmas segundo o número de docentes que lecionam na pré-escola no município.

Fonte: Fonte: Adaptado de Sousa *et al.* (2024).



ALFABETIZAÇÃO NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Flavia Viana Basso^I

Clara Machado da Silva^{II}

Natália Caixeta Barroso^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6899>

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar as metas relacionadas ao Objetivo 3 do Projeto de Lei nº 2.614/2024^{**}, que apresenta proposta para o Plano Nacional de Educação da próxima década. Esse objetivo prevê a alfabetização de todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, até o final do 2º ano do ensino fundamental.

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 3 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. O propósito do artigo é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, na modelagem, no cálculo e na análise de possíveis indicadores de monitoramento. Destaque-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

** As autoras agradecem a Patrícia Vieira Nunes, por sua leitura crítica da versão inicial deste estudo.

^I Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Diret/Inep), pedagoga e mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB). Cursa Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na UnB.

^{II} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Daeb/Inep), pedagoga e mestra em Educação pela Universidade de Brasília (UnB). Cursa Doutorado Profissional em Políticas Públicas na Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

^{III} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Daeb/Inep), graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), graduada em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e mestra em Estatística Aplicada e Biometria pela UFV.

Para essa análise, o estudo examina como o tema foi monitorado no Plano de 2014-2025, os objetivos e as metas do novo projeto de lei e os possíveis indicadores para o acompanhamento das metas. Ressalta-se que a alfabetização de crianças continua sendo um desafio persistente no sistema educacional brasileiro, demandando políticas específicas para a redução das desigualdades.

Palavras-chave: alfabetização; Plano Nacional de Educação; desigualdades educacionais.

INTRODUÇÃO

A qualidade da educação pode ser acompanhada em três dimensões principais: o acesso, a permanência e a aprendizagem (Oliveira; Araújo, 2005). No pilar da aprendizagem, a alfabetização emerge como um direito humano fundamental (Unesco, 2003). Esse processo é indispensável para que o indivíduo possa ter autonomia e condições de prosseguir em seus estudos durante a trajetória escolar. No entanto, a garantia desse direito ainda é um desafio no contexto educacional brasileiro.

Os dados da edição de 2023 do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) revelam que 45% dos estudantes brasileiros ainda não estão alfabetizados ao final do 2º ano do ensino fundamental (Brasil. Inep, 2024b). Esses valores se revelam ainda mais desafiadores ao serem realizadas análises que explorem características sociodemográficas como nível socioeconômico, cor/raça e localização geográfica dos estudantes, em consonância com a literatura sobre desigualdades educacionais (Albernaz; Ferreira; Franco, 2002; Bonamino *et al.*, 2010; Alves; Soares, 2013; Downey; Condron, 2016).

Diante desse cenário, a alfabetização vem sendo tratada como um tópico prioritário nas políticas públicas educacionais – notadamente por meio do Pacto Nacional Criança Alfabetizada (Brasil, 2023) –, e tem sua relevância corroborada no Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 27 de junho de 2024, que versa sobre o novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. Nesse documento, há um objetivo específico que prevê assegurar a alfabetização, ao final do segundo ano do ensino fundamental, a todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, com redução das desigualdades e inclusão.

Nesse sentido, o presente trabalho visa analisar o objetivo e metas propostas no âmbito da alfabetização no PL do novo PNE. Além disso, traça os seguintes objetivos específicos: a) examinar como o tema foi monitorado no PNE 2014-2024; b) explorar as mudanças conceituais e a definição do padrão de alfabetização, a partir da Pesquisa Alfabetiza Brasil (Brasil. Inep, 2023c); e, por fim, c) apresentar propostas

de indicadores para o monitoramento das metas estabelecidas no PL. Espera-se, com essa análise, contribuir para o debate educacional sobre a qualidade da educação, em especial na alfabetização, e oferecer subsídios de monitoramento com foco na redução das desigualdades, apresentando evidências aos formuladores e executores de políticas públicas.

1 O MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NO PNE 2014-2024

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que institui o PNE, estabeleceu como uma de suas diretrizes a erradicação do analfabetismo e especificou, em sua Meta 5, “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental”. O documento de linha de base do plano descreve: “pode-se considerar alfabetizada uma criança que se torna capaz de apropriar-se da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas, a fim de participar efetivamente da sociedade na qual se encontra envolvida” (Brasil. Inep, 2015, p. 87).

O monitoramento da Meta 5 do PNE foi realizado pelo Inep com base nos resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), instituída em 2013, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic). Nesse contexto, foram desenvolvidos três indicadores:

- Indicador 5A: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em Leitura;
- Indicador 5B: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em Escrita; e
- Indicador 5C: percentual por nível de proficiência dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental em Matemática.

Os *Relatórios de Monitoramento do PNE* de 2016, 2018 e 2020 apresentaram os resultados com base na escala de proficiência da ANA (Brasil. Inep, 2018a). No entanto, o monitoramento da Meta 5 ficou comprometido, uma vez que, ao longo daquele período, não foi definido um ponto de corte que indicasse o desempenho desejável para a etapa de alfabetização. A ausência de um parâmetro claro que orientasse a interpretação dos resultados da avaliação em face à meta estabelecida prejudicou o acompanhamento efetivo dos logros de alfabetização no cenário nacional.

Paralelo ao monitoramento, em 2017, foi publicada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que definiu a alfabetização como foco pedagógico nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Essa orientação foi ratificada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro

de 2017, reforçando a centralidade do processo de alfabetização no 1º e no 2º ano do ensino fundamental.

Com base nessas diretrizes, o Inep interrompeu a aplicação da ANA após 2016 e iniciou o desenvolvimento de uma nova avaliação, focada no 2º ano do ensino fundamental. Em 2018, foram publicados os *Documentos de Referência* do Saeb (Brasil. Inep, 2018b), que detalharam as matrizes de referência para os testes dessa etapa. O conceito de alfabetização adotado na avaliação foi definido da seguinte forma:

A noção de alfabetização assumida nesta proposta de avaliação trata a apropriação do sistema de escrita alfabética de modo articulado ao domínio progressivo de habilidades de leitura e produção de textos com autonomia, sendo este, portanto, o constructo da avaliação (Brasil. Inep, 2018b, p. 49).

A consolidação de uma nova abordagem normativa e técnica para a avaliação da alfabetização, alinhada às diretrizes da BNCC, ajustou o monitoramento da Meta 5 do PNE. Com a aplicação da avaliação do 2º ano do ensino fundamental pelo Saeb, iniciada em 2019, o monitoramento do PNE passou a utilizar, a partir do *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*, os seguintes indicadores:

- Indicador 5A: Percentual de estudantes alfabetizados até o final do 2º ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa no Saeb; e
- Indicador 5B: Percentual de estudantes alfabetizados até o final do 2º ano do ensino fundamental em Matemática no Saeb.

Os resultados desses indicadores foram apresentados por meio de médias e da distribuição percentual de estudantes nas escalas de proficiência. Contudo, ainda não se dispunha de referência objetiva para o que seria considerado um desempenho compatível com o de um estudante alfabetizado.

Em síntese, o monitoramento da Meta 5 do PNE enfrentou diversos desafios ao longo de sua vigência, resultantes não só de mudanças conceituais, metodológicas e normativas relacionadas ao conceito de alfabetização, mas também da falta de uma definição clara do ponto de corte indicativo da proficiência compatível com o nível de alfabetização esperado do estudante ao final do 2º ano. Essas questões foram analisadas e apresentaram avanços a partir do ano de 2023, com a instituição do Compromisso Criança Alfabetizada (Brasil, 2023) e a realização da *Pesquisa Alfabetiza Brasil* (Brasil. Inep, 2023c).

O Compromisso, instituído por meio do Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023, estabeleceu como objetivos a implementação de políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental e a promoção de medidas para a recomposição das aprendizagens daquelas que não alcançarem o feito.

Em consonância com a abordagem do tema da alfabetização no artigo 3º do PL nº 2.614, de 27 de junho de 2024, o Compromisso destaca, entre seus princípios, “a promoção da equidade educacional, considerados aspectos regionais, socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero”.

O mesmo documento prevê que o monitoramento do Compromisso está ancorado em um conjunto de avaliações educacionais, sob responsabilidade das diferentes esferas administrativas. Entre as avaliações, destaca-se que os resultados do Saeb constituem subsídio para o diagnóstico das desigualdades e da qualidade da educação básica em escala nacional. Ademais, as informações derivadas do Saeb e dos sistemas estaduais de avaliação da educação básica deverão apoiar o monitoramento e o aprimoramento das políticas de alfabetização do MEC e dos estados e municípios.

Por fim, o Decreto designou o MEC e o Inep como responsáveis pela “definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, para fins de avaliação e de monitoramento da educação básica”. Essa demanda foi atendida por meio da pesquisa Alfabetiza Brasil, que recorreu à aplicação do método Angoff, baseado na análise de juízes junto a grupos de professoras alfabetizadoras de todo o País (Brasil, 2023). A pesquisa concluiu que os estudantes alfabetizados são aqueles que alcançam ou superam o desempenho de 743 pontos no teste de alfabetização do Saeb. Esse marco se tornou a referência para o monitoramento das ações do Compromisso e é a referência adotada no presente trabalho como parâmetro para o monitoramento do próximo PNE.

2 A ALFABETIZAÇÃO NO PL Nº 2.614/2024

O PL nº 2.614/2024 trouxe o tema da alfabetização no Objetivo 3, que apresenta expressamente assegurar a alfabetização, ao final do 2º ano do ensino fundamental, a todas as crianças, em todas as modalidades educacionais, com redução das desigualdades. O objetivo se desdobra em duas metas:

Meta 3.a: assegurar que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) das crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental, até o quinto ano de vigência deste PNE, e que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental, até o final do decênio.

Meta 3.b: reduzir as desigualdades nos resultados de alfabetização ao final do segundo ano do ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos seja igual ou superior a 90% (noventa por cento). (Brasil, 2024).

Verifica-se que o Objetivo 3 possui proposta semelhante à da Meta 5 do PNE, ao prever a alfabetização de todas as crianças. O ponto de divergência, já indicado anteriormente, diz respeito à série escolar de referência para a apuração da meta, que passa a ser o 2º ano do ensino fundamental, em decorrência da promulgação da BNCC. Além disso, o objetivo deixa explícito que a alfabetização deve ser assegurada em todas as modalidades e acrescenta como meta a redução de desigualdades e a inclusão.

Apesar de não ficar explícita no texto da Meta 3.a, a mensuração de alfabetização tem sido feita para as áreas de Língua Portuguesa e Matemática, mantendo a série histórica iniciada em 2019 e destacando a necessidade de avanços em ambas as áreas do conhecimento nos anos iniciais do ensino fundamental.

Historicamente, avaliações como o Saeb, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) e o Estudo Internacional de Tendências em Matemática e Ciências (TIMSS) evidenciam o baixo desempenho dos estudantes na área de Matemática. Nesse sentido, avaliar e monitorar o desempenho nas duas disciplinas desde o início da escolarização pode ser relevante para a proposição de políticas públicas.

Referente à Meta 3.b, que prevê a redução de desigualdades entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência do novo PNE, a razão dos resultados entre os grupos seja igual ou superior a 90%, registra-se que essa previsão é um avanço em relação ao plano anterior, pois endereça expressamente as desigualdades educacionais existentes. No entanto, nota-se a ausência da previsão de monitoramento dos grupos de estudantes das escolas localizadas nas zonas rurais e urbanas e por dependência administrativa, pois historicamente há diferenças significativas de aprendizado entre esses grupos.

Por fim, é preciso pontuar que a atual avaliação da alfabetização realizada pelo Inep é feita de forma amostral e, sendo assim, a coleta das informações necessárias ao monitoramento do Objetivo 3, nos termos do PL nº 2.614/2024, requer a revisão do plano amostral de modo a contemplar as informações dos grupos de interesse.

3 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 3 DO PL Nº 2.614/2024

Considerando o cenário apresentado, esta seção apresenta propostas de indicadores que podem ser formulados de acordo com o texto do PL. Ressalte-se que, para fins de monitoramento nacional, o presente estudo sugere a utilização de dados coletados por meio do Saeb, pois considera a segurança e consistência histórica sobre os dados gerados por essa avaliação. O monitoramento, no âmbito municipal e estadual, poderá se beneficiar da organização complementar entre o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação, conforme previsto pelo Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Nesse sentido, os dados apresentados a seguir consideram o total Brasil e apresentam um panorama da alfabetização em nível nacional.

3.1 META 3.a:

Assegurar que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) das crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental, até o quinto ano de vigência deste PNE, e que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do ensino fundamental, até o final do decênio.

- Indicador 3A.1: Percentual de estudantes alfabetizados até o final do 2º ano do ensino fundamental em Língua Portuguesa no Saeb.
- Indicador 3A.2: Percentual de estudantes com níveis adequados de aprendizagem até o final do 2º ano do ensino fundamental em Matemática no Saeb.

A Meta 3.a prevista no PL mantém uma proposição semelhante à do PNE vigente, ao considerar a BNCC para a avaliação da alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental. Os dados mais recentes sobre esse indicador apontam que 55% dos estudantes estão alfabetizados, evidenciando o desafio que se impõe para os próximos anos e a persistência dos problemas estruturais relacionados à alfabetização no Brasil.

O Gráfico 1 apresenta essa informação desagregada por dependência administrativa, revelando que, enquanto a rede privada está próxima de atingir a meta, com 77,3% dos estudantes alfabetizados, o cenário nas redes municipais – responsáveis pela maior parte das matrículas – é significativamente mais desafiador para a próxima década (48,5%). Dados desagregados de acordo com a localização da escola também revelam desigualdades entre escolas de localização urbana (55,9%) e escolas de localização rural (45,1%).

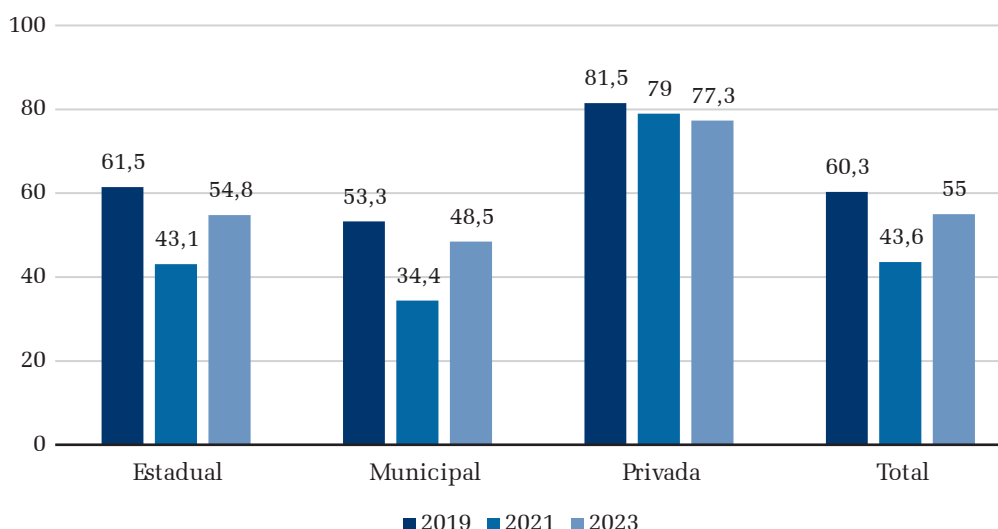


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL – SAEB – 2019/2021/2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Em relação aos dados de Matemática, registra-se que, até o momento, não há um padrão de desempenho oficial publicado para essa etapa e área do conhecimento. Nesse sentido, o Gráfico 2 apresenta a distribuição dos estudantes na escala de proficiência da avaliação. Percebe-se que, na avaliação de 2023, os estudantes apresentaram desempenho próximo aos resultados anteriores à pandemia. Além disso, em 2023 há um aumento de estudantes nos níveis mais altos da escala (53,7%) em comparação ao ano de 2019 (49,8%).

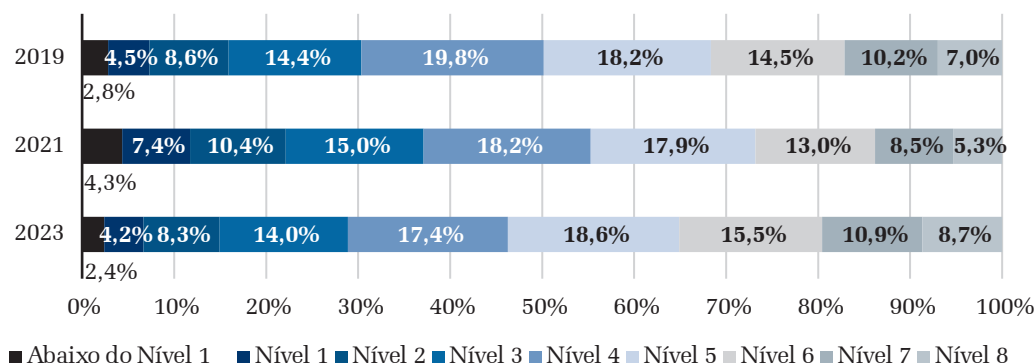


GRÁFICO 2

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS ESTUDANTES DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL POR NÍVEL DE PROFICIÊNCIA DA ESCALA DE MATEMÁTICA – SAEB – 2019/2021/2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Os dados apresentados fornecem uma linha de base para a discussão do PL. Informa-se que a meta prevista poderá ser acompanhada também em outras desagregações, tais como região, localização (urbana ou rural) e dependência administrativa, fornecendo um panorama mais detalhado da alfabetização no País.

3.2 META 3.b

Reduzir as desigualdades nos resultados de alfabetização ao final do segundo ano do ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

A meta proposta deixa expressa a necessidade de redução das desigualdades educacionais em diferentes recortes sociais e geográficos. Tais desigualdades são amplamente reconhecidas na literatura educacional (Alves; Soares; Xavier, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Soares; Alves; Fonseca, 2021; Fonseca *et al.*, 2023) e ganham destaque no PL nº 2.614/2024.

Para fins de simulação e como proposição inicial ao debate, os indicadores a seguir concentram-se na área de Língua Portuguesa, que já possui o padrão de alfabetização definido. Antes de explorar os indicadores, o presente trabalho reconhece os esforços voltados à avaliação dessas desigualdades a partir de uma perspectiva interseccional (Alves; Ferrão, 2019; Ernica; Rodrigues, 2020; Lichand *et al.*, 2024). No entanto, os dados apresentados a seguir têm como objetivo apenas oferecer um panorama do cenário atual, caso o PL fosse aprovado com o texto vigente.

Nesse sentido, a Tabela 1 traz informações sobre a amostra (N = 28.504) nos recortes analíticos considerados no texto. Para as informações de sexo e cor/raça, os dados da amostra foram pareados com o Censo Escolar de 2023, utilizando-se o mesmo código identificador do estudante.

TABELA 1
AMOSTRA, POR REGIÃO GEOGRÁFICA, DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA, COR/RAÇA E SEXO – BRASIL – 2023

Recorte analítico	Amostra		Amostra ponderada	
	N	%	N	%
Região				
Norte	9.525	33,4	264.580	9,6
Nordeste	9.012	31,6	726.025	26,5
Sudeste	3601	12,6	1.109.717	40,4
Sul	2534	8,9	402.148	14,6
Centro-Oeste	3.832	13,5	243.012	8,9
Dependência Administrativa				
Estadual	7.249	25,5	304.098	11,1
Municipal	13.690	48	1.887.138	68,7
Privada	7.565	26,5	554.246	20,2
Cor/raça				
Branca + Amarela	6.596	23,1	939.297	34,2
Pretos + Pardos + Indígenas	13.567	47,6	1.104.398	40,2
Não declarada	8.341	29,3	701.787	25,6
Sexo				
Masculino	13.829	48,5	1.336.060	48,7
Feminino	13.371	46,9	1.303.105	47,5
Não informado	1.304	4,6	106.317	3,8

Fonte: Elaboração própria com base em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2023) e do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Nota: N = 28.504.

- Indicador 3B.1: Razão percentual entre os estudantes pretos, pardos e indígenas e os estudantes brancos e amarelos alfabetizados na avaliação do Saeb 2º ano.

O Gráfico 3 apresenta a comparação de acordo com a categoria de cor/raça¹ do Censo Escolar. A comparação para o monitoramento da desigualdade de aprendizagem referente à cor/raça proposta segue o mesmo critério empregado em duas políticas educacionais do País, estabelecidos por lei, nomeadamente a Lei de Cotas (Brasil, 2012) e o Novo Fundeb (Brasil. Inep. Dired. CGEE, 2024). Essas leis estipulam o agrupamento dos estudantes em brancos e amarelos, de um lado, e pretos, pardos e indígenas, de outro, para, respectivamente, definir quem tem direito às cotas e aferir o tamanho da desigualdade entre grupos de estudantes. Essa opção visa garantir a harmonia entre os objetivos do novo PNE e as políticas educacionais em andamento no País.

Verifica-se que, na edição de 2023, 64,6% dos estudantes com declaração de cor/raça branca ou amarela estão alfabetizados, enquanto entre os estudantes declarados pretos, pardos e indígenas o percentual é de 47,9%. Considerando o indicador proposto no PL, a razão² percentual entre esses grupos é de 74,1%.

Essa brecha de aprendizagem desfavorável aos estudantes pretos, pardos e indígenas também foi constatada pelo Estudo Internacional de Progresso em Leitura (Pirls), aplicado em 2021 (Brasil. Inep, 2023a). O Pirls é uma iniciativa internacional que avalia habilidades de leitura dos estudantes do 4º ano do ensino fundamental e admite-se que, embora não haja correspondência imediata entre o construto e a faixa etária avaliados pelo Saeb, as informações geradas pelos estudos contribuem para caracterizar o desempenho dos estudantes brasileiros nos anos iniciais do ensino fundamental.

O Estudo Regional Comparativo e Explicativo (ERCE), avaliação internacional direcionada aos países da América Latina e Caribe, também avalia o 4º ano do ensino fundamental, inclusive na área de Leitura, e os resultados da edição de 2019 corroboram que os povos originários, no Brasil, sofrem de desvantagens educacionais importantes (Unesco, 2021).

¹ Há de se considerar, ainda, que as informações de caracterização sociodemográfica estão ausentes para parte dos estudantes. A sensibilização dos declarantes a respeito da relevância desse dado para o adequado monitoramento dos objetivos educacionais estabelecidos para a década pode contribuir para a precisão do indicador observado.

² Para o cálculo da razão, utilizou-se a estimativa pontual, em detrimento da estimativa intervalar, com o objetivo de simplificar os procedimentos. Reconhece-se, contudo, que essa opção implica a não consideração da variabilidade amostral, o que pode limitar a precisão inferencial dos resultados.

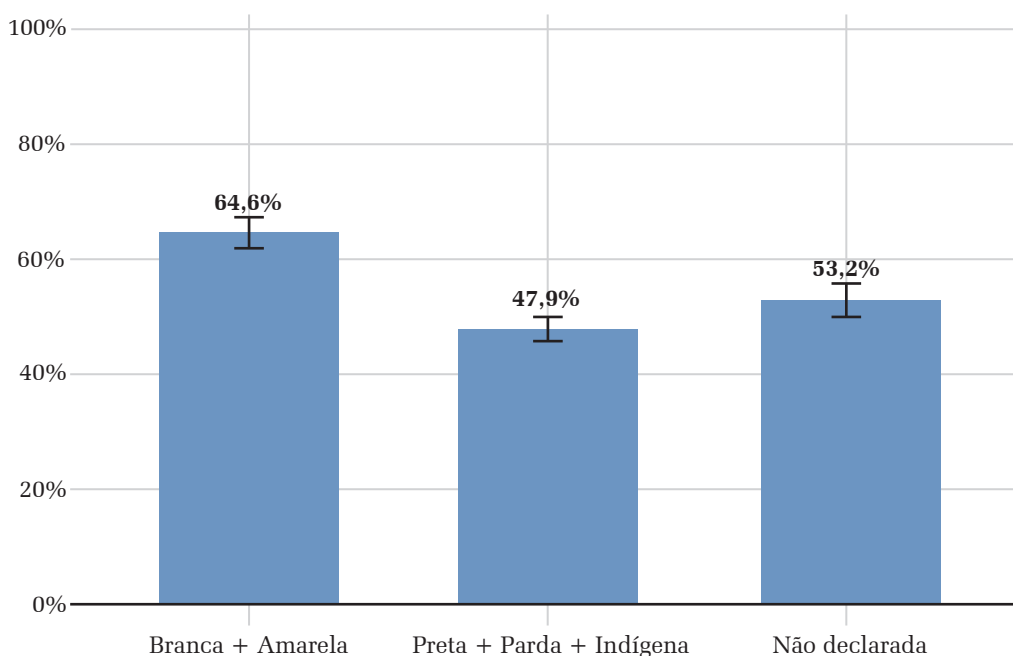


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR COR/RAÇA – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em microdados do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2023) e do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Nota: Barras de erro representam intervalo de confiança de 95%.

- Indicador 3B.2: Razão percentual entre os estudantes de sexo feminino e masculino alfabetizados na avaliação do Saeb 2º ano.

A análise da taxa de estudantes alfabetizados sob o recorte de sexo revela que a proporção de meninas alfabetizadas ao fim do 2º ano do ensino fundamental supera a de meninos. A diferença em pontos percentuais desses dois grupos é de 9,2. A linha de base para esse indicador seria de 84%, sendo o recorte analítico mais próximo do que estabelece a Meta 3.b.

Esse cenário é compatível com o identificado por outros estudos voltados à avaliação da competência leitora entre os estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental. Os resultados do ERCE em 2019 (Unesco, 2021) e do Pirls em 2021 (Brasil, 2023a) revelaram que as meninas alcançam resultados significativamente superiores aos dos meninos nessa área e etapa.

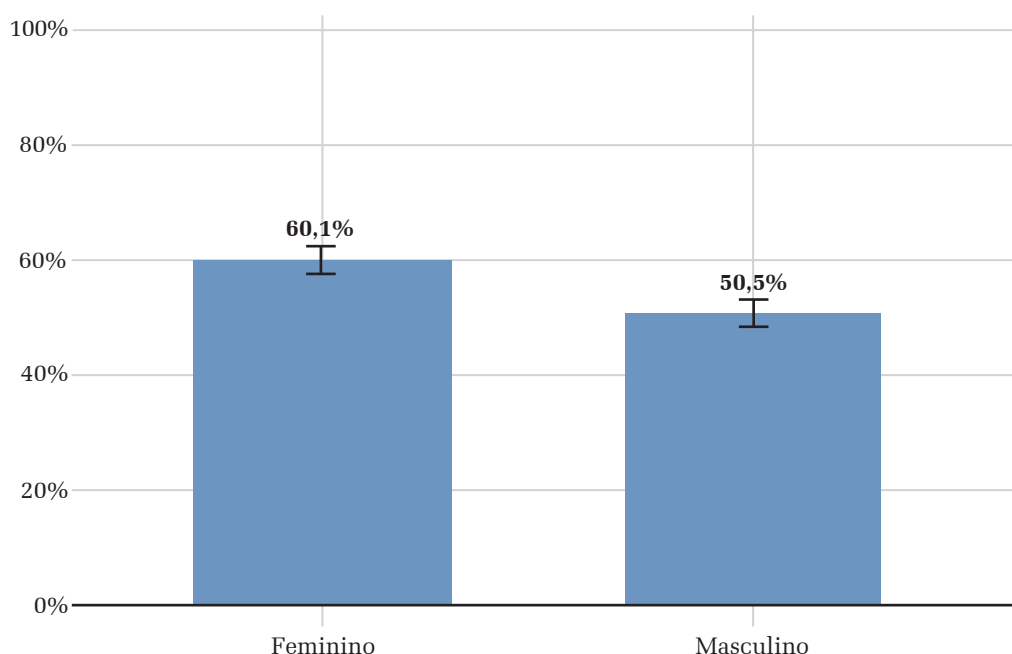


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR SEXO – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

- Indicador 3B.3: Razão percentual entre os estudantes de menor nível socioeconômico (1º quartil) e de maior nível socioeconômico (4º quartil) alfabetizados na avaliação do Saeb 2º ano.

Ao observar o recorte de nível socioeconômico³, constata-se que a taxa de alfabetização entre os estudantes de menor nível socioeconômico é de 44,5%, enquanto entre os estudantes de maior nível socioeconômico chega a 71,9%. Para essa desagregação, a razão dos resultados atinge 61,9%.

Em consonância com a literatura em desigualdades educacionais, nota-se que o fator socioeconômico é um dos que gera brechas de aprendizagem mais acentuadas (Alves; Soares; Xavier, 2016). Esse mesmo fenômeno é referendado pelos resultados do ERCE e do Pirls, demonstrando que a apropriação de habilidades de leitura nos anos iniciais do ensino fundamental é marcada pela inequidade socioeconômica.

³ Para calcular o Indicador 3B.3, utilizou-se a medida de nível socioeconômico adotada por Alves, Rodrigues e Senkevics (2023), detalhada também por meio da Nota Técnica Inep/Dired/CGEE nº16/2023, que apresenta a definição metodológica e cálculo do indicador de nível socioeconômico das escolas de educação básica brasileiras.

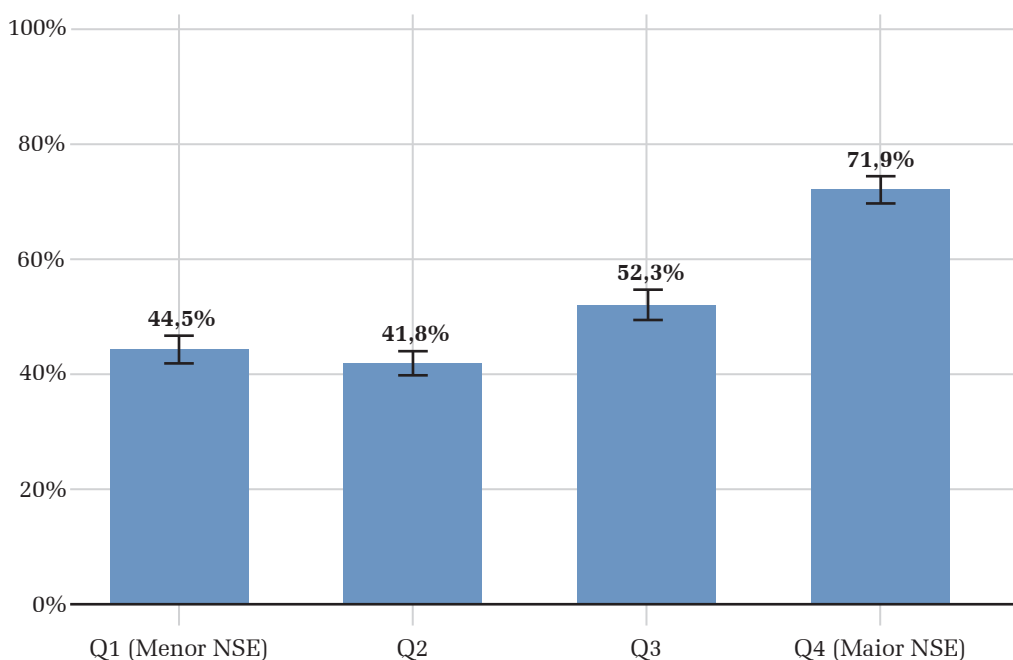


GRÁFICO 5

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR QUARTIL DE NÍVEL SOCIOECONÔMICO – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

- Indicador 3B.4: Razão percentual entre os estudantes alfabetizados na região de menor desempenho e maior desempenho na avaliação do Saeb 2º ano.

Quando observado o recorte regional, o Norte registrou taxa de alfabetização de 38,4% em 2023. No Nordeste, 49,7% dos estudantes estavam alfabetizados. No Centro-oeste, a marca foi de 55,2% e, no Sudeste, 58,7%. A região Sul alcançou a maior proporção de estudantes alfabetizados ao fim do 2º ano do ensino fundamental: 64,9%. A razão entre os índices registrados na região de menor desempenho, o Norte, e a de maior desempenho, o Sul, foi de 59,2%, sendo a menor razão dos diferentes recortes propostos na Meta 3.b. Esses dados revelam a necessidade de políticas setoriais para o próximo decênio.

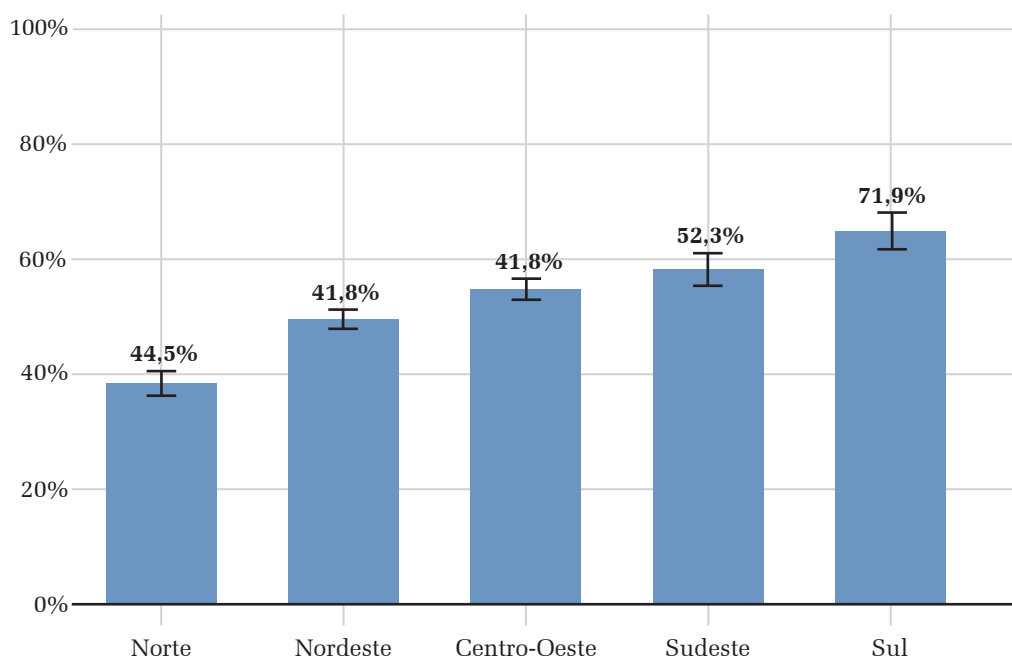


GRÁFICO 6

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR GRANDES REGIÕES – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Os recortes a seguir não estão explicitados no texto do PL nº 2.614/2024; no entanto, este estudo apresenta desagregações adicionais com o objetivo de evidenciar como as desigualdades se manifestam em outros recortes analíticos, os quais já são monitorados nos estratos amostrais do Saeb.

- Indicador de localização: razão percentual entre os estudantes alfabetizados nas escolas de zona rural e urbana na avaliação do Saeb 2º ano.

Em 2023, a taxa de crianças alfabetizadas nas escolas rurais foi de 45,1%, enquanto nas escolas urbanas foi de 55,9%, uma diferença de pouco mais de 10 pontos percentuais. A razão dos resultados entre os grupos é de 80,6%. Nesse caso, alcançar uma razão superior a 90%, de forma a sinalizar a superação da desigualdade entre os grupos, nos moldes propostos pelo novo PNE, parece menos desafiador. De forma semelhante, na aplicação do ERCE em 2019 (Unesco, 2021), não foram identificadas diferenças no desempenho obtido pelas escolas segundo sua localização.

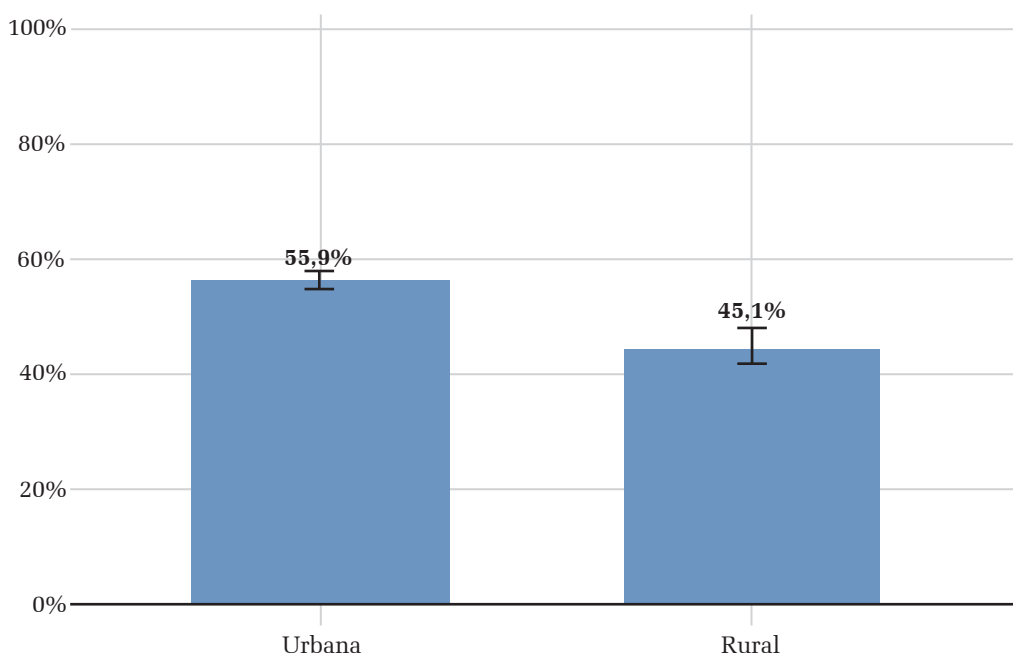


GRÁFICO 7

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR LOCALIZAÇÃO – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

- Indicador de dependência administrativa: razão percentual entre os estudantes alfabetizados na dependência administrativa de menor desempenho e maior desempenho na avaliação do Saeb 2º ano.

Em relação à dependência administrativa, em 2023, as escolas municipais – principais responsáveis pela oferta educacional nos anos iniciais do ensino fundamental – alfabetizaram 48,5% dos estudantes atendidos. Nas escolas estaduais, a taxa de alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental foi de 54,8%. Já nas escolas privadas, 77,3% dos estudantes foram alfabetizados, de modo que a razão entre os resultados das escolas privadas e das municipais foi de 62,7%.

De maneira contrastante, no ERCE 2019 não foram identificadas diferenças significativas entre o desempenho registrado nas escolas em função da dependência administrativa.

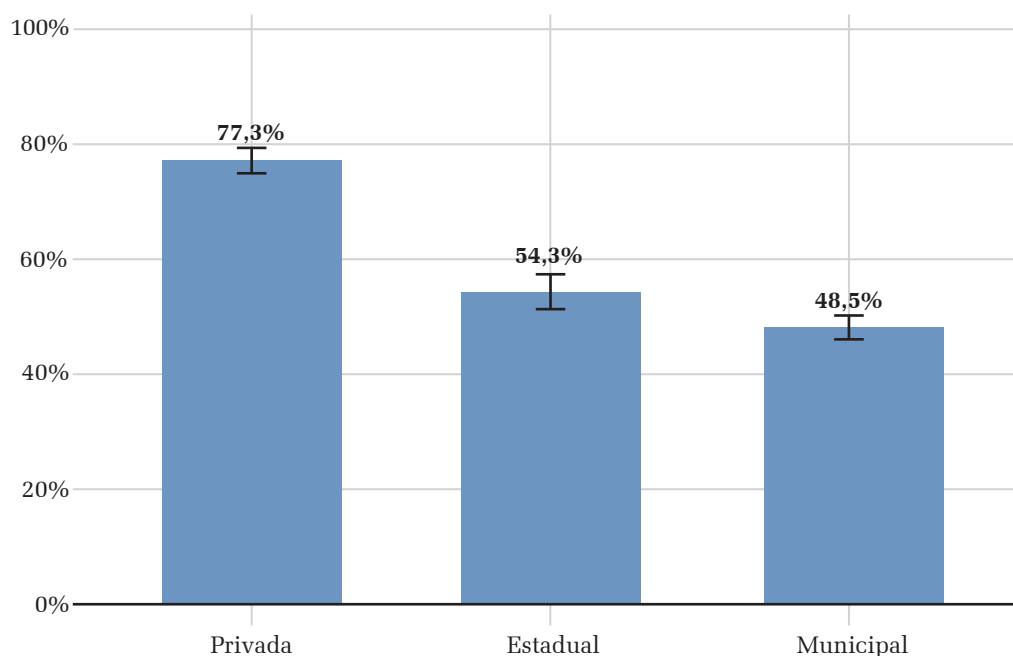


GRÁFICO 8

PERCENTUAL DE ESTUDANTES ALFABETIZADOS ATÉ O FINAL DO 2º ANO DO ENSINO FUNDAMENTAL EM LÍNGUA PORTUGUESA NO SAEB, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados do Saeb/Inep (Brasil. Inep, 2024b).

Os dados apresentados evidenciam que as maiores diferenças de desempenho ocorrem nos recortes de região geográfica e nível socioeconômico, revelando um cenário que impõe desafios à formulação de políticas intersetoriais voltadas ao avanço da aprendizagem entre os estudantes em situação de maior vulnerabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apresentado, a proposta do Objetivo 3 não traz explicitamente a alfabetização nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Nesse sentido, é importante que as metas do próximo plano contemplem as duas áreas de conhecimento. Historicamente, avaliações como Saeb e Pisa evidenciam o baixo desempenho dos estudantes na área de Matemática. Avaliar e monitorar o desempenho desde o início da escolarização pode ser relevante para a proposição de políticas públicas.

Registra-se, ainda, que, para fins de monitoramento nacional, deve ser mantida a utilização do dado consolidado e historicamente coletado pelo Saeb. Essa política de Estado é amplamente reconhecida e fundamentada em critérios metodológicos

rigorosos. Sua continuidade é imprescindível para assegurar a qualidade, a consistência e a confiabilidade necessárias ao monitoramento da alfabetização no contexto da educação básica brasileira, garantindo a comparabilidade histórica dos indicadores.

Em um cenário de manutenção de aplicação amostral do Saeb 2º ano, recomenda-se a ampliação do plano amostral, de forma a garantir a divulgação de informações conforme os estratos exigidos na Meta 3.b do Objetivo 3. Atualmente, o plano amostral da avaliação contempla as seguintes variáveis de estratificação: a) 27 unidades federativas; b) dependência administrativa (federal, estadual, municipal, privada); c) área (capital, interior); e d) localização (urbana, rural) (Brasil. Inep, 2024c). Nesse sentido, o plano amostral deverá prever informações que possam ser desagregadas por raça, sexo, nível socioeconômico e região.

Por fim, as análises preliminares realizadas revelam desafios importantes para as políticas educacionais voltadas à alfabetização, as quais devem considerar as desigualdades marcantes na educação brasileira. Políticas públicas que invistam nos primeiros anos da escolarização básica das crianças brasileiras devem ser o ponto de destaque do novo PNE, de forma a garantir a qualidade necessária ao processo de alfabetização e ao prosseguimento dos estudos ao longo da trajetória educacional.

REFERÊNCIAS

ALBERNAZ, Â.; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. *Pesquisa e planejamento econômico*, Brasília, DF, v. 32, n. 3, p. 453-476, dez. 2002.

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-82, jan/jun. 2016.

ALVES, M. T. G.; RODRIGUES, C. G.; SENKEVICS, A. S. Nível socioeconômico das escolas brasileiras: metodologia para ampliar sua cobertura e potenciais usos. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*: contribuições ao novo Plano Nacional de

Educação II. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 159-189. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).

ARAÚJO, F. A. S.; VELOSO, P. A. S.; HIRATA, M. F. *Efeitos da alfabetização sobre os resultados nos anos iniciais do ensino fundamental: análise dos dados longitudinais do Ceará (SPAECE-Alfa e do 5º ano EF) entre 2016 e 2019: indicadores de resultado de educação*. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP); FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE) (Org.). *2º Prêmio Nacional de Educação: a gestão educacional no Brasil: aprimorando políticas públicas com impacto social*. Brasília, DF: Enap; FNDE, 2023. p. 72-99.

BONAMINO, A. *et al.* Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, v. 15, n. 45, p. 487-499, set./dez. 2010.

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências, Lei de Cotas nas Universidades, Lei de Cotas Sociais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 jun. 2023. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 27 jun. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e

respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 41-44.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório Saeb/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados*. Brasília, DF: Inep, 2018a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de Avaliação da Educação Básica: documentos de referência: versão 1.0*. Brasília: Inep, 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2018. 2. ed.* Brasília, DF: Inep, 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Brasil no Pirls 2021: sumário executivo*. Brasília, DF: Inep, 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo da Educação Escolar 2023*. Brasília, DF: Inep, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório da Pesquisa Alfabetiza Brasil: diretrizes para uma Política Nacional de Avaliação da Alfabetização das Crianças*. Brasília, DF: Inep, 2023c.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Saeb 2023: detalhamento da população com resultados divulgados no Saeb 2023: nota técnica nº 18/2023/CGMEB/Daeb*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Brasil atinge patamar de 56% de crianças alfabetizadas aos sete anos*. Brasília, DF, 30 jun. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/avaliacao-da-alfabetizacao/brasil-atinge-patamar-de-56-de-criancas-alfabetizadas#:~:text=Em%202023%2C%2056%25%20das%20criancas,2%20ano%20do%20ensino%20fundamental>. Acesso em: 23 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE). Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). *Nota Técnica nº 16/2023*. Definição metodológica e cálculo do Indicador de Nível Socioeconômico (NSE) das escolas de educação básica brasileiras. Brasília, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2023/nota_tecnica_n_16_2023_CGEE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE). Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). *Nota Técnica nº 12, de 20 de julho de 2024*. Proposta metodológica para o cálculo do Indicador de Atendimento (VAAR-Atendimento) e do Indicador de Aprendizagem com Redução das Desigualdades (VAAR-Aprendizagem), no âmbito do complemento-VAAR, conforme Lei nº 14.113/2020, que trata da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/fundeb/2024/nota_tecnica_n_12_2024_CGEE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em: 30 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 23 jul. 2025.

DOWNEY, D. B.; CONDRON, D. J. Fifty years since the Coleman Report: rethinking the relationship between schools and inequality. *Sociology of Education*, [S.l.], v. 89, n. 3, p. 207-220, 2016.

ERNICA, M.; RODRIGUES, E. C. Desigualdades educacionais em metrópoles: território, nível socioeconômico, raça e gênero. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, p. e228514, 2020.

FERRÃO, Maria Eugénia et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, out./dez. 2018.

FONSECA, I. C. et al. Monitoramento das trajetórias educacionais nos municípios. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 35, e10579, 2024.

LICHAND, G. et al. Índice de Iniquidades Interseccionais (Triplo I) e Índice de Qualidade com Equidade (IQE): aplicação com dados do Saeb e implicações para o novo Ideb. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H.; Basso, F. V. (Org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação III: redução de desigualdades*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 159-189. (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais; v. 10).

OLIVEIRA, R. P. D.; ARAÚJO, G. C. D. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, jan./abr. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). *Alfabetização como liberdade*. Brasília, DF: Unesco, 2003. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000130300>. Acesso em: 19 fev. 2025.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): reporte nacional de resultado: Brasil. [S.l.]: Unesco, 2021. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380242>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, e0167, 2021.



REQUISITOS BÁSICOS PARA O MONITORAMENTO DO OBJETIVO 4 DO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PNE: ACESSO E TRAJETÓRIA NOS ENSINOS FUNDAMENTAL E MÉDIO*

Adolfo Samuel de Oliveira^I

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6900>

RESUMO

Este texto analisa o Objetivo 4 do Projeto de Lei nº 2.614/2024, que se propõe a “Assegurar que crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória concluam o ensino fundamental e o ensino médio na idade regular, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão”, no novo Plano Nacional de Educação (PNE), ou seja, não se debruça sobre as eventuais emendas que o Congresso Nacional realize no momento da publicação deste texto.

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 4 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalte-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

^I Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Avaliação Educacional pela Fundação Carlos Chagas (FCC).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Os mandamentos desse objetivo se desdobram nas seguintes metas: 4.a. Universalizar, até o terceiro ano de vigência do Plano, o acesso à escola para toda a população de 6 a 17 anos de idade; 4.b. Garantir que todos os estudantes concluam o 5º ano do ensino fundamental na idade regular; 4.c. Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o 9º ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional; 4.d. Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. Para construir os indicadores destinados ao monitoramento do acesso e da trajetória dos alunos dessas etapas da educação básica, tem-se como objetivo diagnosticar os elementos teóricos, metodológicos e de fontes de dados necessários para tanto. Como resultados, este texto, além de apresentar uma versão preliminar dos novos indicadores e sua linha de base, faz os seguintes apontamentos: (1) ressalta a necessidade de solicitar, junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a criação de variável nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-c) que permita calcular o indicador referente à conclusão do 5º ano do ensino fundamental na idade regular, de forma válida e confiável, bem como o aprimoramento da VD3004, incluindo uma categoria específica para identificar quem concluiu apenas os anos iniciais do ensino fundamental; e (2) sugere a ampliação do debate sobre a “promoção da equidade e atenção à diversidade populacional”, para melhor delineamento do que se pretende conhecer e acompanhar nas Metas 4.c e 4.d.

Palavras-chave: acesso e trajetória; monitoramento; indicador; PNE.

INTRODUÇÃO¹

O presente texto analisa as metas relacionadas ao Objetivo 4 – Assegurar que crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória concluam o ensino fundamental (EF) e o ensino médio (EM) na idade regular, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão –, constante no Projeto de Lei (PL) nº 2.614, de 27 de junho de 2024, que versa sobre o PNE para o próximo decênio.

A proposta desse novo Plano traz algumas mudanças importantes em relação ao PNE vigente (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) em termos de acesso e trajetória no âmbito dos ensinos fundamental e médio. Dentre essas mudanças, as mais importantes são: a junção dessas duas etapas da educação básica em um

¹ O presente texto é uma versão revisada e ampliada da Nota Técnica nº 11/2025/CGEE/Dired-Inep.

único objetivo, visto que, no plano atual, cada etapa se configura como uma meta autônoma; a divisão do monitoramento do ensino fundamental, pois, na proposta do PL, há meta tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais dessa etapa; e, por fim, a ênfase na conclusão na idade certa também para o ensino médio. Além disso, destacam-se a redução das desigualdades e a promoção da inclusão escolar, considerando as diversas modalidades da educação básica, o que exigirá um conjunto de análises ou indicadores complementares no monitoramento desse objetivo.

As novidades trazidas pelo PL do novo PNE, caso assim continuem após tramitação no Congresso Nacional e sanção presidencial, ensejam determinadas alterações na forma da coleta dos dados, bem como a pactuação das decisões tomadas sobre o escopo do monitoramento e das análises complementares, em uma instância técnica e política, que envolva o Inep, o Ministério da Educação (MEC), os representantes das secretarias de educação municipais e estaduais, o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional de Educação (FNE) e outros atores governamentais e não governamentais, além de especialistas no tema.

Para contribuir com a definição dos quatro indicadores necessários para o monitoramento do Objetivo 4, explicitam-se, neste texto, os elementos teóricos, metodológicos e de fonte de dados necessários para sua construção. Não obstante, antes disso, será apresentada uma breve análise das Metas 2 e 3 do Plano vigente (Lei nº 13.005/2014), visando identificar permanências e inovações em relação à proposta do novo PNE.

AS METAS 2 E 3 NO PNE 2014-2024

O PNE (2014-2024), ao tratar do acesso e da trajetória no âmbito dos ensinos fundamental e médio, o faz por meio de duas metas, que colocam os seguintes desafios para os governantes e educadores dos três entes federativos (Brasil, 2014):

- Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
- Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Ambas as metas objetivam a universalização do acesso dessas etapas da educação básica. Porém, diferentemente da Meta 2, a Meta 3 não tem como foco a conclusão na idade certa e possui meta intermediária.

Essas metas são monitoradas por meio de quatro indicadores, que têm como fonte de dados tanto a coleta do segundo trimestre quanto a do suplemento de educação da Pnad-c, do IBGE, e que foram assim concebidos (Brasil. Inep, 2024, p. 53):

- Indicador 2A: Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada).²
- Indicador 2B: Percentual da população de 16 anos de idade com pelo menos o ensino fundamental concluído.
- Indicador 3A: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta ou já concluiu a educação básica.
- Indicador 3B: Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa.

A evolução da situação monitorada por esses indicadores é dada pelos Gráficos 1 a 4 abaixo. No ensino fundamental, como mostra o Gráfico 1, os dados apontam que, durante todo o período acompanhado, a cobertura escolar ficou acima de 95%, o que indica que a grande maioria dessa população tem ou teve acesso a essa etapa de ensino. Porém, após a crise sanitária da covid-19, apresentou, nos dois últimos anos, resultados um pouco inferiores aos do início da série histórica.

² A taxa de escolarização líquida ajustada considera em seu numerador, além da população de 6 a 14 anos que frequenta o ensino fundamental, aqueles que: 1) estudam em etapa posterior ao ensino fundamental; 2) não estudam, mas já concluíram o ensino fundamental; c) foram declarados como estudantes da educação de jovens e adultos, embora essa modalidade para o ensino fundamental só possa ser legalmente acessada a partir dos 15 anos de idade (Brasil. Inep, 2024, p. 53).

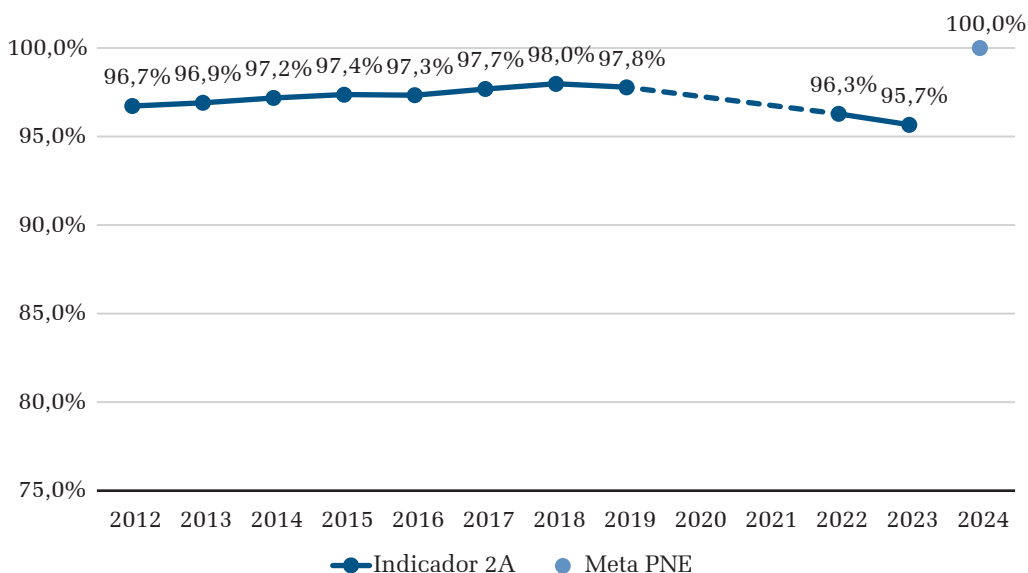


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 6 A 14 ANOS QUE FREQUENTA OU JÁ CONCLUIU O ENSINO FUNDAMENTAL – BRASIL – 2012-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

No caso do indicador de conclusão na idade certa, antes de apresentar seu resultado, é importante esclarecer o conceito e a metodologia que o embasam, tomando como referência o ensino fundamental de 9 anos. Os parâmetros etários para essa classificação são dados pela Resolução CNE/CEB nº 2, de 9 de outubro de 2018, quais sejam:

Art. 4º O Ensino Fundamental, com duração de 9 (nove) anos, abrange a população na faixa etária dos 6 (seis) aos 14 (quatorze) anos de idade e se estende, também, a todos os que, na idade própria, não tiveram condições de frequentá-lo, nos termos da Resolução CNE/CEB nº 7/2010.

§ 1º É obrigatória a matrícula no Ensino Fundamental de crianças com 6 (seis) anos completos ou a completar até o dia 31 de março do ano em que ocorrer a matrícula, nos termos da Lei e das normas nacionais vigentes.

§ 2º As crianças que completarem 6 (seis) anos após essa data deverão ser matriculadas na Educação Infantil, na etapa da pré-escola.

Depreende-se dessa resolução que a idade para o ingresso no 1º ano do fundamental pode ser de 6 anos, para os estudantes que atingem essa idade até 31 de março do ano letivo, ou com mais de 6 anos e três meses ou 7 anos completos, para os que as atingem depois dessa data de referência. Considerando a entrada no início do ensino fundamental de 9 anos com 6 ou 7 anos, a idade esperada para sua conclusão, caso não haja acidentes nessa trajetória, será de 14 ou 15 anos, respectivamente, tal como aponta o Quadro 1 a seguir:

QUADRO 1
TRAJETÓRIAS EM FUNÇÃO DOS ANOS DO ENSINO FUNDAMENTAL E IDADES DOS ESTUDANTES

Estudantes	Ensino Fundamental								
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º
Faz aniversário até 31/03	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Faz aniversário após 31/03	7	8	9	10	11	12	13	14	15

Fonte: Elaboração própria.

Deduz-se dessa conceituação que os estudantes de 16 anos que ainda não terminaram o ensino fundamental se encontram em defasagem idade/série, ou seja, não concluíram essa etapa da educação básica na idade considerada adequada ou regular – é exatamente essa, cabe ressaltar, a metodologia empregada pelo Inep na construção e no cálculo da Taxa de Distorção Idade-série (Brasil, 2025). Por essa razão, a metodologia para cálculo do resultado desse indicador procura identificar, na população de 16 anos, quais indivíduos não completaram o ensino fundamental e os subtrair do total dela.

Feita essa breve explicação teórico-metodológica, é hora de apresentar os resultados da conclusão do ensino fundamental na idade adequada. Apesar de não atingir a meta no EF, pois está a 10,7 pontos percentuais (p.p.) dela, o indicador melhorou consideravelmente, saindo de 68,2%, em 2012, para 84,3%, em 2023, o que representa um crescimento de 16, 1 p.p., como se vê no Gráfico 2.

No âmbito do ensino médio, o quadro é mais preocupante. O Gráfico 3 mostra que não se cumpriram a meta intermediária e a cobertura escolar. O indicador não ultrapassou 95% em toda a série histórica, embora tenha aumentado 5,2 p.p., atingindo 94% em 2023.

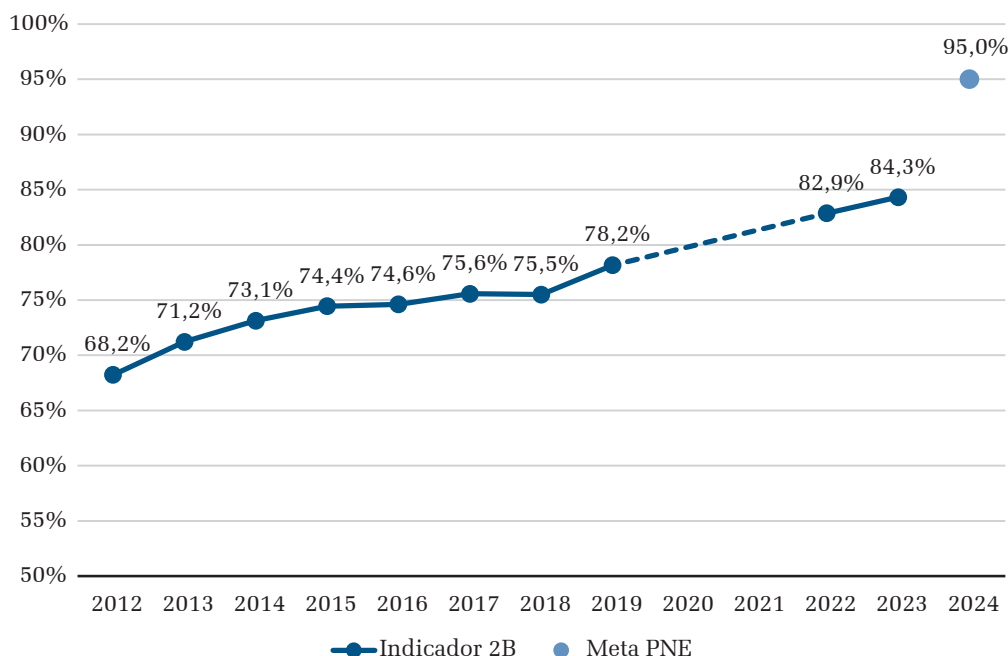


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 16 ANOS COM PELO MENOS O ENSINO FUNDAMENTAL CONCLUÍDO – BRASIL – 2012-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

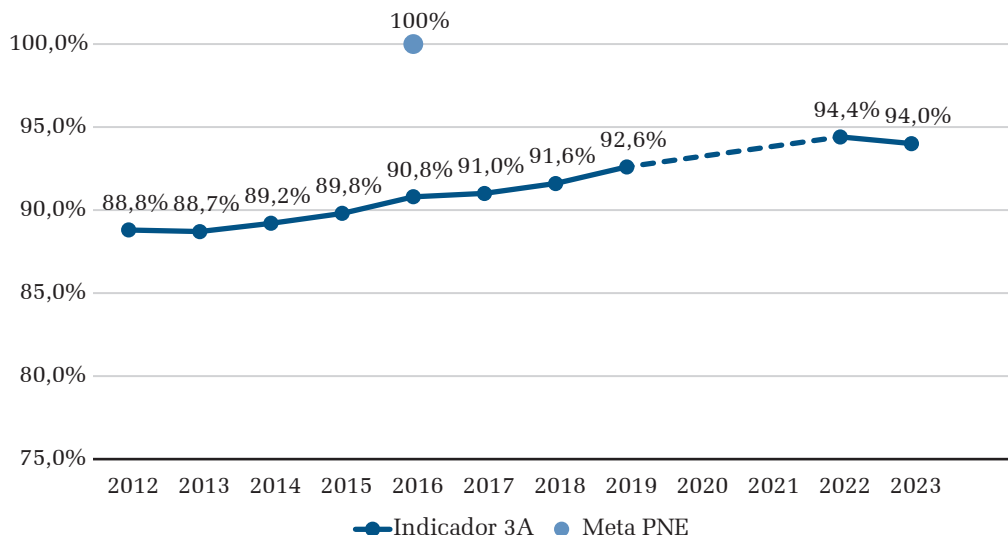


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA A ESCOLA OU HAVIA CONCLUÍDO A EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL – 2012-2019/2022-2023

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

Mais preocupante ainda é a frequência da população na idade considerada esperada para toda a etapa do ensino médio, como mostra o Gráfico 4. Apesar de indicar um crescimento relevante no período, de 13,4 p.p., chegando em 2023 a 76,9%, o resultado do decênio ficou 8,1 p.p. distante da meta de 85%.

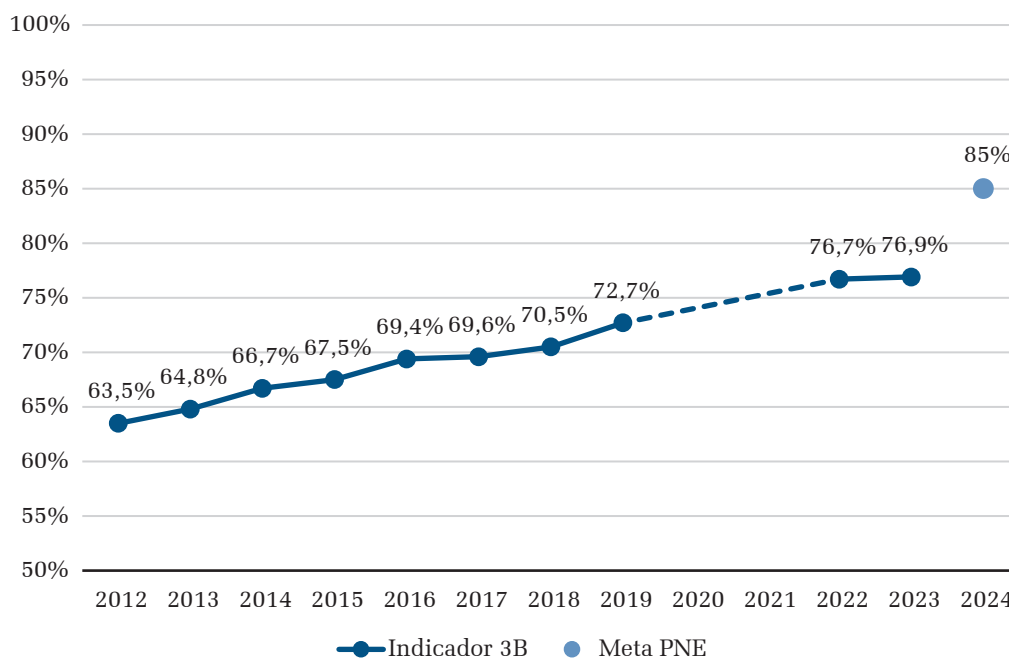


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 17 ANOS DE IDADE QUE FREQUENTAVA O ENSINO MÉDIO OU HAVIA CONCLUÍDO A EDUCAÇÃO BÁSICA – BRASIL – 2012-2019/2022-2024

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

O OBJETIVO 4 DO PL Nº 2.614/2024

Feita essa breve retrospectiva dos principais pontos a respeito do acesso e da trajetória dos estudantes nos ensinos fundamental e médio, é hora de tratar dessas questões dentro do Objetivo 4 do PL nº 2.614/2024, cujo teor reiteramos aqui:

Assegurar que crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória concluam o ensino fundamental e o ensino médio na idade regular, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão. (Brasil, 2024a).

As metas desse objetivo foram definidas explicitamente no próprio PL do novo PNE e são quatro:

- Meta 4.a: Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de 6 a 17 anos de idade.
- Meta 4.b: Garantir que todos os estudantes concluam o 5º ano do ensino fundamental na idade regular.
- Meta 4.c: Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o 9º ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.
- Meta 4.d: Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes concluam o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional.

Tal como na Meta 3 do PNE (2014-2024), o novo Plano conta com uma meta intermediária, na 4.a. Do ponto de vista global, na proposta desse novo Plano para acesso e trajetória nos ensinos fundamental e médio, tem-se a impressão de que a ênfase se dá na melhoria da eficiência interna do sistema escolar para a população alvo dessas etapas da educação básica (de 6 a 17 anos) – enquanto a Meta 4.a foca essa cobertura, as demais enfatizam a conclusão na idade adequada para cada uma das suas subetapas, respectivamente os anos iniciais do EF, os anos finais do EF e o próprio ensino médio.

Considerando que o Objetivo 4 agrega as Metas 2 e 3 do PNE vigente, é relevante observar a evolução das estratégias delineadas para o atingimento desse objetivo frente às das Metas 2 e 3, uma vez que as estratégias são orientações para a tomada de decisão dos governos em diferentes níveis federativos, visando ao alcance de objetivos e metas estabelecidos. A seguir é apresentado um quadro comparativo dessas estratégias (Quadro 2):

QUADRO 2

COMPARAÇÃO ENTRE AS ESTRATÉGIAS DAS METAS 2 E 3 DO PNE VIGENTE E AS ESTRATÉGIAS DO OBJETIVO 4 DO PL Nº 2.614/2024

Aspectos	Metas 2 e 3 do PNE vigente	Objetivo 4 do PL nº 2.614 de 2024
Foco principal	Universalização do ensino fundamental e do ensino médio, com metas de conclusão na idade recomendada	Garantia de acesso, permanência e conclusão do ensino fundamental e médio na idade regular
Acesso à educação	Universalização do ensino fundamental para população de 6 a 14 anos e do ensino médio para 15 a 17 anos	Universalização do ensino para população de 6 a 17 anos até o terceiro ano do PNE
Conclusão na idade adequada	Pelo menos 95% dos alunos devem concluir o ensino fundamental na idade recomendada; meta de 85% de taxa líquida de matrícula no ensino médio	Metas específicas: 100% dos alunos do 5º ano, 95% dos alunos no 9º ano e 85% no ensino médio
Atenção à diversidade	Presente, mas com foco menos detalhado em vulneráveis	Políticas específicas para vulneráveis (negros, indígenas, quilombolas, campo e alunos com deficiência)
Qualidade da educação	Presente, mas com menos ênfase na infraestrutura	Padrões nacionais de qualidade para infraestrutura, internet, alimentação e transporte
Educação integral	Presente, mas sem priorização de vulneráveis	Expansão do ensino integral para estudantes vulneráveis
Busca ativa	Presente, mas sem grande detalhamento	Políticas de busca ativa de estudantes que se encontram fora da escola
Currículo e aprendizagem	Base Nacional Comum Curricular, sem tão grande flexibilidade	Adaptação curricular conforme identidade cultural e condições regionais das redes de ensino
Educação profissional	Expansão do ensino médio integrado à educação profissional	Articulação com a educação profissional e tecnológica

Fonte: Elaboração própria.

Destaca-se, dessa forma, no PL do novo PNE, além da ênfase na conclusão na idade certa, a atenção à redução das desigualdades e à inclusão escolar, considerando as diversas modalidades da educação básica, para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 4 DO PL Nº 2.614/2024

Para acompanhar essas metas, portanto, será necessário construir quatro indicadores, a saber:

- Meta 4.a: Universalizar, até o terceiro ano de vigência deste PNE, o acesso à escola para toda a população de 6 a 17 anos de idade. Meta: 100% até 2028.
- Indicador 4A: Percentual da população de 6 a 17 anos que frequenta o ensino fundamental/médio ou que já concluiu o médio (taxa de escolarização líquida ajustada).³

$$\frac{\text{População de 6 a 17 anos que frequenta o ensino fundamental/médio ou que já concluiu o médio}}{\text{População de 6 a 17 anos}} \times 100$$

- Meta 4.b: Garantir que todos os estudantes concluam o 5º ano do ensino fundamental na idade regular. Meta: 100% até 2035.
- Indicador 4B: Percentual da população de 12 anos de idade com pelo menos o 5º ano do ensino fundamental concluído.

$$\frac{\text{População de 12 anos com pelo menos o 5º ano do ensino fundamental concluído}}{\text{População de 12 anos}} \times 100$$

- Meta 4.c: Garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos estudantes concluam o 9º ano do ensino fundamental na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. Meta: 95% até 2035.
- Indicador 4C: Percentual da população de 16 anos de idade com pelo menos o ensino fundamental concluído.

$$\frac{\text{População de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído}}{\text{População de 16 anos}} \times 100$$

³ A taxa de escolarização líquida ajustada considera em seu numerador, além da população de 6 a 17 anos que frequenta os ensinos fundamental ou médio, aqueles que: 1) estudam em etapa posterior ao ensino médio; 2) não estudam, mas já concluíram o ensino médio; 3) foram declarados como estudantes da educação de jovens e adultos, embora essa modalidade para o ensino fundamental só possa ser legalmente acessada a partir dos 15 anos de idade.

- Meta 4.d: Garantir que pelo menos 85% (oitenta e cinco por cento) dos estudantes conclua o ensino médio na idade regular, de modo a promover a equidade e a atenção à diversidade populacional. Meta: 85% até 2035.
- Indicador 4D: Percentual da população de 19 anos de idade com pelo menos o ensino médio concluído.

$$\frac{\text{População de 19 anos com pelo menos o ensino médio concluído}}{\text{População de 19 anos}} \times 100$$

Tais propostas requerem que alguns pontos sejam salientados. Em termos teóricos e metodológicos, é necessário verificar se a adaptação feita para o Indicador 4A (Ver Nota de Rodapé 6), conforme o ajuste realizado no cálculo do Indicador 2A⁴, é válida para fins de monitoramento da Meta 4.a, prevista no PL em análise.

Do ponto de vista da fonte de dados, até o momento, não se conseguiu encontrar variáveis na Pnad-c que permitam calcular o Indicador 4B, considerando, inclusive, seu suplemento de educação. Foram testados vários procedimentos para criar uma variável derivada que permitisse identificar quem é a população de 12 anos de idade com pelo menos o 5º ano do ensino fundamental concluído de maneira válida e confiável, porém sem êxito, uma vez que os resultados obtidos não eram plausíveis.

Por esse motivo, será necessário solicitar a colaboração do IBGE para criar essa variável nos microdados da pesquisa e acrescentar na VD3004, variável derivada que trata do nível de instrução mais elevado da pessoa, mais uma categoria, que permita conhecer não só quem concluiu o ensino fundamental como um todo, mas também aqueles que concluíram apenas a sua primeira etapa, no caso, os anos iniciais (1º ao 5º ano no sistema de 9 anos). Com essas medidas, espera-se que o IBGE disponibilize de maneira mais intuitiva os dados necessários para monitorar, também, a conclusão na idade certa no 5º ano do ensino fundamental.

Em relação à concepção teórica ou programática, as metas dos anos finais do EF e do EM põem em relevo a “promoção da equidade e atenção à diversidade populacional”, mas não deixam claro como fazê-lo. Não obstante, essa parece ser a forma como o proponente do PL traduziu a ênfase na “redução de desigualdades e inclusão” do Objetivo 4, tornando-a um qualificador da meta, porém sem a explicitação de uma submeta propriamente dita, visto que não foi quantificado. Nesse sentido, para compreender melhor o propósito desses qualificadores, será necessário realizar uma série de debates com o MEC, Congressistas, especialistas

⁴ Ajuste proposto para o Indicador 2A: “A taxa de escolarização líquida ajustada considera em seu numerador, além da população de 6 a 14 anos que frequenta o ensino fundamental, aqueles que: 1) estudam em etapa posterior ao ensino fundamental; 2) não estudam, mas já concluíram o ensino fundamental; c) foram declarados como estudantes da educação de jovens e adultos, embora essa modalidade para o ensino fundamental só possa ser legalmente acessada a partir dos 15 anos de idade” (Brasil. Inep, 2024, p. 53).

e atores governamentais e não governamentais, com o intuito de propor análises complementares sobre esses aspectos, que são de natureza mais qualitativa, presentes nessas duas metas.

A despeito dessas limitações, foi possível construir a linha de base de três desses indicadores, considerando 2024 como a data de referência. Na Tabela 1, verifica-se que o resultado do Indicador 4A, referente à Meta 4.a, é bastante favorável, pois informa que 98,2% das pessoas de 6 a 17 anos estão na escola ou já concluíram a educação básica, ou seja, o indicador encontra-se bastante próximo da meta estabelecida para os três primeiros anos após a promulgação da lei do novo PNE, que é sua universalização.⁵

TABELA 1
INDICADOR 4A E OUTRAS ESTATÍSTICAS – BRASIL – 2024

Descrição da informação	N	%
População de 6 a 17 anos que não frequenta escola nem concluiu a educação básica	618.663	1,8
População de 6 a 17 anos que frequenta escola ou concluiu a educação básica (4A)	34.674.534	98,2
População total de 6 a 17 anos	35.293.196	100,0

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

A Tabela 2 apresenta o resultado da Meta 4.c, referente à conclusão do ensino fundamental na idade correta, que é de 85,9%, ou seja, está a 9,1 p.p. do cumprimento da meta, definida em 95% para o final do período estabelecido para o novo PNE.

TABELA 2
INDICADOR 4C E OUTRAS ESTATÍSTICAS – BRASIL – 2024*

Descrição da informação	N	%
População de 16 anos que não concluiu o ensino fundamental	416.532	14,1
População de 16 anos de idade com pelo menos o ensino fundamental concluído	2.543.793	85,9
População total de 16 anos	2.960.325	100,0

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

Nota: *Cabe observar que o Indicador 4C é o mesmo do PNE 2014-2024 usado na Meta 2, ou seja, é o Indicador 2B.

⁵Se, ao invés de expressar o resultado por meio da estimativa pontual, utilizar-se a estimativa intervalar, dependendo do tamanho do intervalo de confiança adotado, pode-se considerar essa meta como atingida, dada a proximidade do resultado obtido a 100%.

Por fim, na Tabela 3, encontra-se o resultado da Meta 4.d, que versa sobre a conclusão do ensino médio na idade certa, que é de 70,6%. Embora a meta para essa etapa seja menor (85%), o esforço para atingi-la é maior, visto que é preciso crescer 14,4 p.p. até o fim da vigência do novo Plano.

TABELA 3
INDICADOR 4D E OUTRAS ESTATÍSTICAS – BRASIL – 2024

Descrição da informação	N	%
População de 19 anos que não concluiu o ensino médio	837.294	29,4
População de 19 anos de idade com pelo menos o ensino médio concluído	2.012.544	70,6
População total de 19 anos	2.849.838	100,0

Fonte: Elaboração própria baseada em dados da Pnad-c/IBGE ([s.d.]).

A partir desses indicadores, acredita-se que os governos das três esferas federativas, bem como a sociedade civil organizada, podem conhecer e acompanhar o acesso e a trajetória dos estudantes desses segmentos da educação básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a construção desses novos indicadores e os alinhamentos necessários com outras políticas e programas do Ministério da Educação, recomenda-se:

- solicitar, junto ao IBGE, a inclusão de nova variável nos microdados da Pnad-c que facilite identificar a população de 12 anos com pelo menos o 5º ano do ensino fundamental concluído e, assim, calcular o Indicador 4B de forma válida e confiável; bem como o aprimoramento da variável VD3004, incluindo uma categoria específica para diferenciar quem concluiu somente os anos iniciais do ensino fundamental dos concluintes das demais etapas da educação básica.
- ampliar o debate sobre a “promoção da equidade e atenção à diversidade populacional”, para melhor delineamento do que se pretende conhecer e acompanhar no monitoramento das Metas 4.c e 4.d.

Espera-se que as informações e discussões apresentadas auxiliem na definição de indicadores válidos e úteis para o monitoramento do PNE, de maneira específica, bem como para a apreciação das demais políticas relacionadas aos ensinos fundamental e médio, de modo geral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 1 ago. 2025.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxa de Distorção Idade-série*. Brasília, DF, 2025. Disponível: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>. Acesso em: 2 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Diret). Coordenadora-Geral de Estudos Educacionais (CGEE). *Nota técnica nº 11, de 13 de agosto de 2025*. A presente Nota Técnica (NT) analisa as metas relacionadas ao Objetivo 4 – Assegurar que crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória conclua o ensino fundamental e o ensino médio na idade regular, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão, constante no Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que versa sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. Brasília, DF, 2025. Documento de acesso via Sistema Eletrônico de Informação, nº 23036.004063/2025-90.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 9 de outubro de 2018. Define Diretrizes Operacionais complementares para a matrícula inicial de crianças na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, respectivamente, aos 4 (quatro) e aos 6 (seis) anos de idade. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 out. 2018. Seção 1, p. 10.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Nota técnica 02/2022: sobre o módulo anual de Educação em 2020 e 2021*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101959.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/2511-np-pnad-continua/30980-pnadc-divulgacao-pnadc4.html>. Acesso em: 13 ago. 2025.



APÊNDICE

FICHAS TÉCNICAS DOS INDICADORES DO OBJETIVO 4

Abaixo constam as informações básicas das fichas técnicas da proposta inicial dos indicadores do Objetivo 4, elaboradas a partir do PL postulado pelo Executivo federal, que se encontra em tramitação no Congresso Nacional. Assim sendo, é possível que eventuais alterações impliquem a mudança de tais indicadores e, por conseguinte, de suas fichas técnicas.

QUADRO 1

FICHA TÉCNICA REDUZIDA DA PROPOSTA DO INDICADOR 4A

Código	4A
Nome	Percentual da população de 6 a 17 anos que frequenta o ensino fundamental/médio ou que já concluiu o médio
Modelo	$\frac{\text{População de 6 a 17 anos que frequenta o ensino fundamental/médio ou que já concluiu o médio}}{\text{População de 6 a 17 anos}} \times 100$
Meta	100% até 2028 (Terceiro ano de vigência do PNE)
Fonte	Pnad-c/IBGE
Nível de Agregação	Unidades da Federação, Regiões e País
Observações	Esse indicador não pode ser calculado por municípios nem por escolas, pois foge ao escopo do plano amostral da Pnad-c do IBGE.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 2

FICHA TÉCNICA REDUZIDA DA PROPOSTA DO INDICADOR 4B

Código	4B
Nome	Percentual da população de 12 anos de idade com pelo menos o quinto ano do ensino fundamental concluído
Modelo	$\frac{\text{População de 12 anos com pelo menos o 5º ano do ensino fundamental concluído}}{\text{População de 12 anos}} \times 100$
Meta	100% até 2035
Fonte	Pnad-c/IBGE
Nível de Agregação	Unidades da Federação, Regiões e País
Observações	Esse indicador não pode ser calculado por municípios nem por escolas, pois foge ao escopo do plano amostral da Pnad-c do IBGE.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 3

FICHA TÉCNICA REDUZIDA DA PROPOSTA DO INDICADOR 4C

Código	4C
Nome	Percentual da população de 16 anos de idade com pelo menos o ensino fundamental concluído
Modelo	$\frac{\text{População de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído}}{\text{População de 16 anos}} \times 100$
Meta	95% até 2035
Fonte	Pnad-c/IBGE
Nível de Agregação	Unidades da Federação, Regiões e País
Observações	Esse indicador não pode ser calculado por municípios nem por escolas, pois foge ao escopo do plano amostral da Pnad-c do IBGE.

Fonte: Elaboração própria.

QUADRO 4

FICHA TÉCNICA REDUZIDA DA PROPOSTA DO INDICADOR 4D

Código	4D
Nome	Percentual da população de 19 anos de idade com pelo menos o ensino médio concluído
Modelo	$\frac{\text{População de 19 anos com pelo menos o ensino médio concluído}}{\text{População de 19 anos}} \times 100$
Meta	85% até 2035
Fonte	Pnad-c/IBGE
Nível de Agregação	Unidades da Federação, Regiões e País
Observações	Esse indicador não pode ser calculado por municípios nem por escolas, pois foge ao escopo do plano amostral da Pnad-c do IBGE.

Fonte: Elaboração própria.



GARANTIR A APRENDIZAGEM E REDUZIR AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS: ANÁLISE DO OBJETIVO 5 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Alvana Maria Bof^I

Adolfo Samuel de Oliveira^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6901>

RESUMO

O estudo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 5 do Projeto de Lei (PL) nº 2614/2024, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década, abordando o conteúdo de suas metas, as fontes de dados existentes e a concepção e modelagem de possíveis indicadores para o seu monitoramento. A análise chama a atenção para a relevância de se considerar, no Objetivo 5, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é um indicador nacionalmente consagrado, de grande visibilidade e apelo junto aos gestores públicos

* Este artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 5 do PL nº 2614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do novo PNE.

^I Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

^{II} Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Inep; mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Avaliação Educacional pela Fundação Carlos Chagas (FCC).

e à comunidade educacional, e considera em sua fórmula, além da aprendizagem, a aprovação, promovendo, assim, a redução da reprovação e do abandono escolar. Ressalta-se, ainda, a necessidade de uma definição oficial do nível adequado de aprendizado nas áreas do conhecimento avaliadas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para o monitoramento. Em relação às Metas 5.c. e 5.e., que dizem respeito à redução das desigualdades de aprendizagem entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, reconhece-se o avanço que essas metas representam e se recomenda que o monitoramento se estenda aos grupos de estudantes das escolas localizadas nas zonas rurais e urbanas, que não raro, apresentam diferenças significativas no aprendizado, em desfavor dos estudantes das zonas rurais.

Palavras-chave: aprendizagem na educação básica; Ideb; Plano Nacional de Educação (PNE); Objetivo 5 do PL n° 2614/2024.

INTRODUÇÃO

A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década, expressa no Projeto de Lei (PL) n° 2614/2024, prevê, em seu Objetivo 5, garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão escolares, apresentando cinco Metas (Brasil, 2024):

- 5.a. Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos iniciais do ensino fundamental para, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
- 5.b. Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos finais do ensino fundamental para, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
- 5.c. Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).
- 5.d. Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final do ensino médio para, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
- 5.e. Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino médio entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o

fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

Este estudo faz uma análise preliminar do Objetivo 5 e suas metas, considerando o conteúdo de sua proposição, as fontes de dados existentes e necessárias, bem como os possíveis indicadores para o seu monitoramento. Inicia-se contextualizando o tema e apreciando como ele foi contemplado no PNE (2014-2024). Fazem-se, então, considerações a respeito da proposição de cada uma das metas, postulando-se ainda possíveis indicadores a serem utilizados para o monitoramento.

O TEMA DA APRENDIZAGEM NO PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (2014-2024) trata do tema da melhoria da qualidade da educação básica e da aprendizagem, utilizando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) como indicador central. Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Ideb agrega duas dimensões: o fluxo escolar, mensurado pela taxa de aprovação da etapa, e o desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Conforme estabelecido na meta, até 2024, o País deveria alcançar o Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental (EF), 5,5 para os anos finais do EF e 5,2 para o ensino médio (EM). Destaca-se, ainda, no conjunto das 36 estratégias que compõem a Meta 7 do PNE, a Estratégia 7.2., que preconiza a melhoria da aprendizagem de forma a assegurar que todos os alunos do EF e do EM alcancem nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% alcancem o nível desejado, até o final da vigência do Plano.

Estudos para aferir a evolução da Meta 7 foram realizados pelo Inep¹, desde o início da vigência do PNE, monitorando o Ideb nas três etapas de ensino: anos iniciais do EF, anos finais do EF e EM. Tais estudos constam dos Relatórios de Monitoramento do PNE², publicados pelo Inep a cada biênio, sendo os indicadores também disponibilizados no Painel de Monitoramento do PNE³, o qual permite pesquisas com desagregações por regiões, unidades da Federação e perfis socioeconômicos.

¹ Ao Inep, foi atribuída, pela Lei nº 13.005/2014, a responsabilidade de elaborar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução das metas do PNE.

² Os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE podem ser acessados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>.

³ O Painel de Monitoramento do PNE pode ser acessado em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>.

Em relação aos níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes, no entanto, não foi possível realizar o monitoramento, uma vez que não foram oficialmente definidos os níveis “suficiente” e “desejado” de aprendizado citados na Estratégia 7.2. para as áreas do conhecimento avaliadas no Saeb. Diante da ausência dessas definições, os Relatórios de Monitoramento do PNE apresentam uma análise da distribuição percentual dos estudantes pelos níveis das escalas de proficiência de Língua Portuguesa e de Matemática no Saeb. Comparando-se os resultados de 2013 e 2023, constata-se que, embora tenha havido avanços, persiste, no período, um quantitativo significativo de estudantes com a proficiência localizada nos níveis mais baixos das escalas, indicando aprendizado precário.

Na ausência da definição de tais níveis, foram ainda publicados estudos, nos Cadernos de Estudos e Pesquisas Educacionais do Inep⁴, que utilizam critérios do nível “adequado/suficiente” de aprendizado desenvolvidos por pesquisadores, organizações da sociedade civil organizada e sistemas de ensino, para estimar a evolução dos níveis de aprendizado dos estudantes brasileiros e identificar as desigualdades existentes.⁵ Há, na literatura da área, vários estudos analisando os níveis de aprendizado dos estudantes brasileiros e evidenciando as desigualdades entre grupos definidos por cor/raça, nível socioeconômico, sexo, localização das escolas etc. (Alves; Ferrão, 2019; Alves; Soares 2013; Alves; Soares; Xavier, 2016; Soares; Alves, 2003; Soares; Delgado, 2016;., entre outros.) Tais estudos reforçam a importância de se acompanhar a evolução dos níveis de aprendizagem, considerando as desigualdades.

O OBJETIVO 5 NO PL Nº 2614/2024

Diferentemente do que ocorre no PNE vigente, em que não foram estabelecidos objetivos, o PL nº 2614/2024 estabelece objetivos, aos quais estão atreladas as metas e as estratégias. O Objetivo 5 versa sobre garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão, apresentando 5 metas e 19 estratégias.

A questão da aprendizagem dos estudantes, que no PNE vigente está embutida no Ideb, na Meta 7, e aparece mais especificamente na estratégia 7.2 (assegurar o alcance dos níveis suficiente/desejável de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo), foi dimensionada

⁴ Os Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais podem ser acessados em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/archive>.

⁵ Bof; Alves (2023) analisam os níveis de aprendizado alcançados pelos estudantes, considerando a definição do nível adequado de aprendizado estabelecido em Soares (2009), mostrando que são significativas e persistentes as desigualdades em relação ao aprendizado dos alunos do ensino fundamental entre as escolas localizadas nas zonas urbanas e rurais, e grupos de estudantes definidos por cor/raça e nível socioeconômico.

no Objetivo 5 do PL n° 2614/2024 nas Metas 5.a., 5.b., e 5.c. O Quadro 1 possibilita a comparação entre o que estabelece o PNE 2014-2024 e o PL n° 2.614/2024 em relação à aprendizagem dos estudantes do ensino fundamental e do ensino médio.

QUADRO 1

MELHORIA DA APRENDIZAGEM NO PNE 2014-2024 E PL N° 2.614/2024

PNE 2014-2024						PL nº 2.614/2024
Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:						Objetivo 5 – Garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com redução de desigualdades e inclusão, previsto no Anexo do PL nº 2614 de 2024.
	Nível de ensino	2015	2017	2019	2021	Meta 5.a. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos iniciais do ensino fundamental para, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
	Anos iniciais do EF	5,2	5,5	5,7	6,0	
	Anos finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5	Meta 5.b. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos finais do ensino fundamental para, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
	Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2	
Estratégia 7.2) assegurar que:						Meta 5.c. – Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).
a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;						Meta 5.d. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final do ensino médio para, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.
b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;						Meta 5.e. – Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino médio entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

Fonte: Elaboração própria.

Uma das diferenças preponderantes entre os dois documentos refere-se ao fato de que, no PNE (2014-2024), a melhoria é contabilizada por meio do Ideb, que agrega duas dimensões (fluxo escolar e aprendizagem), enquanto no PL n° 2.614/2024 incorpora somente a dimensão da aprendizagem, propondo o alcance dos níveis adequados de aprendizagem, segundo as escalas de proficiência das áreas do conhecimento avaliadas no Saeb.

A esse respeito, duas considerações são necessárias. Primeiro, é preciso avaliar com cautela a não consideração do Ideb no objetivo, tendo em vista que é um índice nacionalmente consagrado, de grande visibilidade e apelo junto aos gestores públicos e à comunidade educacional, além de ser utilizado em várias políticas e programas públicos. O Ideb traz ainda uma vantagem importante para a política pública de melhoria da educação básica uma vez que considera, além da aprendizagem dos estudantes, a aprovação, desincentivando, portanto, a reprovação e o abandono escolar. Como ressaltou Fernandes (2007, p. 7), na criação do índice:

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por seu lado, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso eles aprendam muito pouco. Em suma, um sistema ideal seria aquele no qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.

O autor pondera ainda que “ter que optar entre um indicador de fluxo e um de desempenho em testes padronizados pode não se mostrar uma tarefa simples, isso em virtude da possibilidade de existir *trade-offs* entre eles” (Fernandes, 2007, p. 8). Para ele, “não se pode descartar a possibilidade de as escolas e/ou redes de ensino adotarem medidas que melhorem o fluxo e piores o desempenho nos exames padronizados e vice-versa” (Fernandes, 2007, p. 8). Assim, embora o Ideb esteja centrado no aprendizado dos estudantes, ele, ao mesmo tempo, desincentiva que o resultado da aprendizagem seja alcançado por meio do aumento da reprovação e do abandono escolar.

Ao lado dessa importante advertência, torna-se relevante, ainda, lembrar e enfatizar que a reprovação e a repetência no Brasil, embora tenham diminuído nas últimas décadas, continuam demasiadamente altas, quando comparadas com os países desenvolvidos, o que aponta um traço marcante da nossa sociedade, já denunciada por Ribeiro (1991) como uma “pedagogia da repetência”, que assola nossos sistemas de ensino, visto que é tomada como um fato natural uma repetência desta ordem. Por essa razão, Silva e Davis (1994, p. 46) advertem que temos mais que uma pedagogia da repetência, pois “esta pedagogia extrapola os muros escolares, entranhando-se na

sociedade brasileira – das elites às camadas populares – constituindo mais do que uma pedagogia, uma verdadeira ‘cultura da repetência’”.

Os resultados dessa pedagogia e dessa cultura da repetência apontam, tanto em pesquisas nacionais quanto internacionais, que a reprovação é uma medida pedagógica ineficaz para recuperar os conteúdos e habilidades não aprendidos pelos estudantes. Como Crahay (2007, p. 185) atesta:

O balanço das pesquisas disponíveis sobre os efeitos da repetência não tem ambiguidade: em regra geral, os alunos fracos que repetem progridem menos que os outros alunos fracos que são promovidos. Ou seja, pode-se considerar que a repetência constitui um meio contraprodutivo de fazer face às dificuldades de aprendizagem dos alunos fracos.

Essas e outras questões estão sendo objeto de discussão no Grupo de Trabalho (GT) estabelecido no Inep para aprimorar e atualizar o Ideb⁶ e apontam para a relevância da manutenção do Ideb no Plano Nacional de Educação do País. De forma geral, considera-se que a atualização do Ideb deve preservar o seu sentido original, que possui uma formulação simples, de fácil comunicação e de amplo reconhecimento na sociedade, considerando as duas dimensões complementares: aprendizagem e fluxo escolar.⁷ Não obstante, há ajustes e aprimoramentos que devem ser discutidos para o indicador tanto em relação às medidas de aprendizagem, ao fluxo escolar e ao problema da evasão escolar, bem como à consideração das desigualdades educacionais entre grupos sociais. Essa discussão está em curso no GT, que entre as várias propostas de alterações do Ideb decidiu se concentrar naquelas que tratam de temas que aparecerem com maior frequência nas discussões sobre o Ideb ocorridas nos últimos anos, quais sejam: i) a questão da interpretação pedagógica da escala do Saeb e sua incorporação no Ideb; ii) a consideração da evasão escolar no indicador; e iii) a consideração da desigualdade no indicador.⁸(Fernandes, 2025). Tais discussões têm por objetivo

⁶ O GT “Novo Ideb” foi instituído pela Portaria nº 26, de 29 de janeiro de 2024, com o objetivo de elaborar estudo técnico para subsidiar o Ministério da Educação na atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

⁷ O GT reconhece que nenhum indicador sintético, como é o Ideb, pode dar conta de todos os aspectos relevantes da educação. Assim sendo, o monitoramento da evolução da educação no País não deveria se limitar ao acompanhamento de um único indicador. Considera importante que o Inep possa fornecer um conjunto de indicadores, um painel de indicadores educacionais, que possibilite realizar avaliações mais completas da situação educacional do País e dos entes federados. Por outro lado, reconhece que a existência de um indicador como o Ideb, que incorpora dimensões-chave do processo educacional e está associado a metas, pode ser um importante incentivo para as escolas e redes de ensino buscarem melhores resultados nas dimensões consideradas pelo indicador. Considera, ainda, que a política do Ideb e as suas metas tiveram um saldo líquido positivo em sua execução (Fernandes, 2025).

⁸ O GT “Novo Ideb” reconhece que a escolha das dimensões a serem incluídas no indicador e a forma de mensurá-las não são tarefas triviais. Se forem incluídas mais dimensões no indicador, pode-se ter uma medida “mais completa”, que leva em conta mais aspectos relevantes do processo de ensino-aprendizagem, porém, ocorre à custa de tornar o indicador de mais difícil compreensão. A inclusão de novas dimensões, por outro lado, requer uma forma prática de mensurá-las, o que nem sempre é viável. Ademais, o indicador precisa ser o mais contemporâneo possível, capaz de incorporar mudanças recentes ocorridas (Fernandes, 2025).

subsidiar o aprimoramento do índice, incorporando em sua metodologia o retrato dessas questões educacionais, que influenciam diretamente o desenvolvimento da educação básica e, principalmente, de seus estudantes.

Há, na literatura da área, múltiplos estudos contendo críticas e sugestões voltadas ao aprimoramento e atualização do Ideb (Soares, 2025; Klein, 2025; Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023; Rodrigues *et al.*, 2022; Azevedo *et al.*, 2021; Matos; Rodrigues, 2016; Pontes; Soares, 2016; Soares; Alves; Fonseca, 2021; Soares *et al.*, 2011; Soares; Xavier, 2013; Travitzki, 2020; Waltenberg, 2022; Waltenberg; Simielli; Soares, 2021). O acúmulo de conhecimento provindo desses trabalhos e as discussões em pauta formam uma base promissora sob a qual será possível a atualização do indicador almejada.

Também é importante salientar, conforme registra Alves (2025), que o Ideb, incorporado na Meta 7 do PNE vigente, legitimou-se na sociedade e produziu incentivos para a evolução dos resultados educacionais, mesmo em contextos territoriais, sociais e econômicos desfavorecidos (Ernica; Batista, 2011; Gouveia; Souza; Tavares, 2009; Gusmão; Ribeiro, 2016; Oliveria Junior; Minori; Frota, 2019; Padilha *et al.*, 2012; Soares; Alves, 2003; Vasconcelos *et al.*, 2021; Vidal; Vieira, 2011). As dificuldades para o alcance das metas foram explicadas pelas condições socioeconômicas, a deficiência na oferta educativa, o financiamento desigual entre outros fatores (Alves; Soares, 2013; Andrews; Vries, 2012; Duarte, 2013; Freitas, 2007; Matos, Rodrigues; 2016; Pontes; Soares, 2016).

Esse conjunto de estudos e a frutífera discussão que se desenvolve sobre o Ideb refletem a importância desse índice e ensejam sua manutenção no novo Plano Nacional de Educação.

A segunda consideração refere-se à diferença na nomenclatura dos níveis de aprendizado mencionados nos dois documentos: consideram-se os níveis “suficiente” e “desejado” no atual PNE e o nível “adequado” no PL n° 2.614/2024. Ambos seriam determinados a partir das escalas de proficiência do Saeb, que avalia as áreas do conhecimento de Língua Portuguesa e Matemática para 5º e 9º anos do EF e 3ª e 4ª séries do EM, de forma censitária. Nos dois casos, todavia, não há uma definição oficial desses níveis, embora o nível adequado de aprendizado já tenha sido estipulado por alguns pesquisadores, organizações não governamentais e sistemas de ensino. Não há, no entanto, convergência sobre os pontos de corte nas escalas de proficiência e sobre a nomenclatura dos níveis utilizada (Bof, 2022).

Nesse contexto, para que se efetue o monitoramento dessas metas, faz-se necessário, inicialmente, definir os padrões ou níveis de aprendizado que serão considerados. O Inep, por meio de sua Diretoria de Avaliação da Educação Básica, está conduzindo o processo para essas definições e, ao que tudo indica, a definição dos padrões de desempenho do 5º e 9º anos do ensino fundamental serão efetivadas ainda em 2025.

Outra questão importante a ser considerada em relação às metas de melhoria da aprendizagem e seu monitoramento diz respeito à necessidade de ampliação do

escopo do Saeb, de modo a abranger mais escolas e municípios brasileiros. Atualmente, a população de referência do Saeb não contempla as escolas pequenas, com menos de dez alunos matriculados no ano avaliado e/ou classes multisseriadas, fazendo com que elas (e não raro seus municípios) fiquem invisíveis à avaliação, sem Ideb e, conseqüentemente, aliadas de várias políticas públicas que se utilizam das avaliações do Saeb.⁹ Faz-se necessário, assim, ampliar a abrangência das avaliações do Saeb, de modo a incorporar, mesmo que somente em nível municipal, a avaliação dos estudantes dessas escolas. Uma possibilidade é voltar à prática, já implementada em anos anteriores no Saeb, de se agruparem os estudantes dessas escolas em um mesmo local no município, a fim de obter o número mínimo de estudantes necessário para a aplicação das provas.¹⁰

A participação dos alunos dessas escolas na avaliação é fundamental para informar as respectivas redes de ensino sobre seu aprendizado, incentivando-as, assim, a promover ações que garantam o direito ao aprendizado a todos(as) os(as) estudantes, bem como possibilitar que esses municípios possam ter Ideb calculado. Um estudo recente constatou que, em 2019, menos da metade (49,3%) das escolas públicas estaduais e municipais que ofertavam os anos iniciais do ensino fundamental tiveram o Ideb calculado, pois não pertenciam à população de referência do Saeb (tinham menos de dez estudantes no ano avaliado, classes multisseriadas ou outros critérios). Quando a análise foi realizada por região, constatou-se que na região Norte esse percentual era de somente 28,6% e na região Nordeste 41,2% (Bof; Alves, 2023). O estudo ressalta a importância de se definir e construir uma medida de qualidade do aprendizado dos estudantes dessas escolas para que elas possam ser visibilizadas.

Um importante avanço apresentado no Objetivo 5 do PL n° 2614/2024 é a proposição de metas que explicitamente determinam a redução das desigualdades educacionais no aprendizado dos estudantes considerando grupos sociais. Trata-se das Metas 5.c. e 5.e., que propõem reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental e médio entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90%.

Primeiramente, é necessário ressaltar a fundamental importância da inclusão dessas metas no novo plano decenal, enfrentando, assim, um dos maiores desafios da educação nacional. Sabe-se que, em que pese os avanços ocorridos na educação brasileira na última década, a desigualdade entre os estudantes de determinados grupos sociais se manteve ao longo da vigência do PNE (2014-2024) (Soares; Xavier, 2016 ; Soares; Delgado, 2016; Ferrão *et al.*, 2018; Rodrigues *et al.*, 2022;

⁹ Estudos têm enfatizado a invisibilidade dessas escolas e redes municipais na avaliação da aprendizagem de seus estudantes e as consequências indesejáveis disso nas políticas educacionais (Bof; Alves, 2023; Lichand *et al.*, 2023).

¹⁰ Uma proposta seria voltar a identificar aqueles municípios que possuem dez alunos matriculados no ano avaliado (mesmo que pertencentes a escolas diferentes) e realizar o Saeb agrupando esses alunos em um local para a aplicação das provas. Isso abriria a possibilidade de que o Ideb fosse calculado naquele município.

Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023; Lichand *et al.*, 2024). Daí a grande valia do PL nº 2614/2024 determinar explicitamente a redução das desigualdades escolares em tais metas.

Nota-se, não obstante, nas Metas 5.c. e 5.e., a falta da referência à desigualdade que se registra entre os estudantes das escolas localizadas nas zonas urbanas e rurais, que, historicamente, apresentam diferenças significativas no aprendizado, em desfavor dos estudantes das zonas rurais. É importante, assim, que se inclua na relação dos grupos-alvo em que se deseja a redução das desigualdades, os grupos de estudantes diferenciados pela localização (urbano/rural) da escola que frequentam.

Ademais, esse marcador da desigualdade torna-se sensivelmente relevante para as metas de redução das desigualdades educacionais no País, tendo em vista a desigualdade estrutural que se manifesta entre as escolas localizadas nas zonas rurais e urbanas em todos os níveis (nacional, regional, estadual e municipal).

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 5 DO PL Nº 2.614/2024

Para realizar o monitoramento dos níveis de aprendizado mencionados nas metas do Objetivo 5 do PL nº 2.614/2024 do novo PNE, faz-se necessário inicialmente definir o nível adequado de aprendizado nas áreas do conhecimento a serem consideradas no Saeb.

A partir dessas definições, possíveis indicadores para o monitoramento das Metas 5.a., 5.b., e 5.d. podem ser configurados da seguinte forma:

Meta 5.a. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos iniciais do ensino fundamental para, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.

Indicador 5A.1 – Percentual de estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb 5º ano do EF.

Fonte: Saeb/Inep.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5A.1:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [LP] no Saeb 5º ano do EF}}{\text{Número de estudantes avaliados em [LP] no Saeb 5º ano do EF}} \times 100$$

Indicador 5A.2 – Percentual de estudantes com nível adequado de aprendizado em Matemática no Saeb 5º ano do EF.

Fonte de dados: Saeb 5º ano do EF.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5A.2:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [MT] no Saeb 5º ano do EF}}{\text{Número de estudantes avaliados em [MT] no Saeb 5º ano do EF}} \times 100$$

Meta 5.b. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final dos anos finais do ensino fundamental para, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.

Indicador 5B.1 – Percentual de estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb 9º ano do EF.

Fonte: Saeb/Inep.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5B.1:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [LP] no Saeb 9º ano do EF}}{\text{Número de estudantes avaliados em [LP] no Saeb 9º ano do EF}} \times 100$$

Indicador 5B.2 – Percentual de estudantes com nível adequado de aprendizado em Matemática no Saeb 9º ano do EF.

Fonte: Saeb/Inep.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5B.2:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [MT] no Saeb 9º ano do EF}}{\text{Número de estudantes avaliados em [MT] no Saeb 9º ano do EF}} \times 100$$

Meta 5.d. – Assegurar o nível adequado de aprendizagem ao final do ensino médio para, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do ensino médio para, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos estudantes até o quinto ano de vigência deste PNE, e para todos até o final do decênio.

Indicador 5D.1 – Percentual de estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa no Saeb 3ª série do EM.

Fonte: Saeb/Inep.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5D.1:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [LP] no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Número de estudantes avaliados em [LP] no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Indicador 5D.2 – Percentual de estudantes da 3ª série do EM com nível adequado de aprendizado em Matemática no Saeb.

Fonte: Saeb/Inep.

Fórmula do Indicador:

Indicador 5D.2:

$$\frac{\text{Número de estudantes com nível adequado em [MT] no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Número de estudantes avaliados em [MT] no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Para o monitoramento das Metas 5.c. e 5.e., que dizem respeito à redução das desigualdades, possíveis indicadores podem ser configurados da seguinte forma:

Meta 5.c. – Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

A razão pode ser representada pela fórmula geral:

$$\frac{\% \text{ de estudantes no nível adequado de aprendizado no Grupo A}}{\% \text{ de estudantes no nível adequado de aprendizado no Grupo B}} \times 100$$

Indicador 5C.1 – Razão percentual entre os estudantes pretos, pardos e indígenas e os estudantes brancos e amarelos com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação do Saeb [5º e 9º anos do EF]¹¹

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes pretos, pardos e indígenas com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}}{\text{Percentual de estudantes brancos e amarelos com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}} \times 100$$

Indicador 5C.2 – Razão percentual entre os estudantes de sexo feminino e masculino com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação do Saeb 5º e 9º anos do EF.

Fonte: Saeb 5º e 9º anos do EF e Censo da Educação Básica.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes de sexo [feminino] com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}}{\text{Percentual de estudantes de sexo [masculino] com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}} \times 100$$

Indicador 5C.3 – Razão percentual entre os estudantes de menor nível socioeconômico (NSE) [1º quartil] e de maior nível socioeconômico [4º quartil] com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação do Saeb 5º e 9º anos do EF.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes de menor NSE (1º quartil) com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}}{\text{Percentual de estudantes de maior NSE (4º quartil) com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 5º e 9º anos do EF}} \times 100$$

Indicador 5C.4 – Razão percentual entre os estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na região de menor desempenho e maior desempenho na avaliação do Saeb 5º e 9º anos do EF.

Fonte: Saeb 5º e 9º anos do EF e Censo da Educação Básica.

¹¹ A comparação para o monitoramento da desigualdade de aprendizagem referente à cor/raça proposta segue o mesmo critério empregado em duas políticas educacionais do País, estabelecidas pela Lei de Cotas (Brasil, 2012) e pelo novo Fundeb (Brasil, Inep, 2024a). Essas leis estipulam o agrupamento dos estudantes em brancos e amarelos, de um lado, e pretos, pardos e indígenas, de outro, para, respectivamente, definir quem tem direito às cotas e aferir o tamanho da desigualdade entre grupos de estudantes. Essa opção visa garantir a harmonia entre os objetivos do novo PNE e as políticas educacionais em andamento no País.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] na região de menor desempenho no Saeb 5º e 9º anos do EF}}{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] na região de maior desempenho no Saeb 5º e 9º anos do EF}} \times 100$$

Indicador 5C.5 (Adicionado) – Razão percentual entre os estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática das escolas das zonas rural e urbana na avaliação do Saeb 5º e 9º anos do EF.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] das escolas da zona rural no Saeb 5º e 9º anos do EF}}{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] das escolas da zona urbana no Saeb 5º e 9º anos do EF}} \times 100$$

Meta 5.e. – Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino médio entre grupos sociais definidos por raça, sexo, nível socioeconômico e região, de modo que, até o fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

Indicador 5E.1 – Razão percentual entre os estudantes pretos, pardos e indígenas e o de estudantes brancos e amarelos com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação da 3ª série do EM do Saeb.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes pretos, pardos e indígenas com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Percentual de estudantes brancos e amarelos com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Indicador 5E.2 – Razão percentual entre os estudantes de sexo feminino e masculino com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação da 3ª série do EM do Saeb.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes de sexo [feminino] com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Percentual de estudantes de sexo [masculino] com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Indicador 5E.3 – Razão percentual entre os estudantes de menor nível socioeconômico (NSE) [1º quartil] e de maior nível socioeconômico [4º quartil] com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na avaliação do Saeb 3ª série do EM.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes de menor NSE (1º quartil) com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Percentual de estudantes de maior NSE (4º quartil) com nível adequado em [LP e MT] no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Indicador 5E.4 – Razão percentual entre os estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática na região de menor desempenho e maior desempenho na avaliação do Saeb 3ª série do EM.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] na região de menor desempenho no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] na região de maior desempenho no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Indicador 5E.5 (Adicionado) – Razão percentual entre os estudantes com nível adequado de aprendizado em Língua Portuguesa e Matemática das escolas das zonas rural e urbana na avaliação do Saeb 3ª série do EM.

Fonte: Saeb e Censo da Educação Básica/Inep.

Fórmula do Indicador:

$$\frac{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] das escolas da zona rural no Saeb 3ª série do EM}}{\text{Percentual de estudantes com nível adequado em [LP e MT] das escolas da zona urbana no Saeb 3ª série do EM}} \times 100$$

Uma alternativa para o monitoramento das metas que propõem a redução das desigualdades seria consolidar as desigualdades em um índice, a exemplo do que apresenta Lichand *et al.* (2023) com o Índice de Qualidade com Equidade (IQE). A configuração de um índice que possibilitasse monitorar de forma mais global a redução das desigualdades deve vir, de qualquer forma, sem prejuízo às análises desagregadas pelos grupos sociais especificados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta análise preliminar do Objetivo 5 do PL n° 2.614/2024 e suas metas considerou a formulação do objetivo e suas metas, algumas limitações e possíveis indicadores para o seu monitoramento.

Em relação à melhoria da aprendizagem, destacaram-se as vantagens de se considerar o Ideb no Objetivo 5, não só tendo em vista o reconhecimento público desse índice, já internalizado pelos gestores, profissionais da educação, comunidades escolares e sociedade em geral, mas também o fato dele considerar em sua composição, além da aprendizagem, a aprovação, promovendo, assim, de maneira virtuosa, a redução da reprovação e do abandono escolar, resultados desejáveis aos sistemas de ensino.

Vários trabalhos e discussões têm sido realizados para a atualização/aprimoramento do Ideb indicando sua importância e relevância para o acompanhamento do desenvolvimento da educação básica. Assim, a incorporação do Ideb ao Objetivo 5, enfatizando a melhoria dos níveis de aprendizagem, a aprovação e a redução da reprovação e do abandono escolar representa um caminho promissor a ser seguido na próxima década.

Merece nota, ainda, o importante avanço expresso nas Metas 5.c. e 5.e., que propõem reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental e médio entre grupos sociais. Trata-se de um dos maiores desafios da educação brasileira, cujo enfrentamento aparece agora explicitamente nessas metas. Considerou-se nesse aspecto a necessidade de acrescentar aos grupos alvo da redução das desigualdades os estudantes pertencentes às escolas localizadas em zonas rurais e urbanas, tendo em vista que vários estudos registram as desigualdades no aprendizado existentes entre eles, em desfavor dos estudantes das zonas rurais. Tal desigualdade é estrutural e ocorre em todos os níveis: nacional, regional, estadual e municipal, tornando imprescindível que esteja contemplada nessas metas.

Para o monitoramento das metas que visam à redução das desigualdades, pode-se considerar também a configuração de um índice que possibilite monitorar de forma mais global essa redução, sem prejuízo às análises desagregadas pelos grupos sociais especificados. Discussões e estudos poderão avançar nessa direção.

O fundamental para o novo plano decenal é que a garantia do direito à educação, refletida na aprendizagem, na aprovação e na permanência seja efetivada para todos os grupos sociais, apoiada em políticas de melhoria da qualidade e equidade, devidamente monitoradas.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. *Relatório do Grupo de Trabalho Novo Ideb*. Brasília, DF: Inep, 2025. Mimeografado.

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

ANDREWS, C. W.; VRIES, M. S. D. Pobreza e municipalização da educação: análise dos resultados do Ideb (2005-2009). *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42, n. 147, p. 826-847, 2012.

AZEVEDO, J. P. et al. Até 2030, todas as crianças serão capazes de ler? Definindo pobreza de aprendizagem e mapeando as dimensões do desafio. [S. l.], 2021. World Bank Policy Research Working Paper, 9588, Disponível em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/409381626718642755/will-every-child-be-able-to-read-by-2030-defining-learning-poverty-and-mapping-the-dimensions-of-the-challenge>. Acesso em: 18 ago. 2025.

BOF, A. M. Quais são os níveis adequados de aprendizado para os estudantes brasileiros da educação básica: construindo uma proposta nacional. In: MORAES, G. H. ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 6, p. 11-47.

BOF, A. M.; ALVES, M. T. G. Aprendizado no ensino fundamental: diagnóstico das desigualdades e “escolas invisíveis”. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 9, p. 192-232.

BOF, A. M.; MORAES, G.H. Impactos da pandemia no aprendizado dos estudantes brasileiros: desigualdades e desafios. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E.

M.; SANTOS, R. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: impactos da pandemia*. Brasília, DF: Inep, 2022. v. 7, p. 277-306.

BOF, A.M.; RODRIGUES, C.G.; OLIVEIRA, A. S. Melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 81-106.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei 2614/2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 31 jul. 2025.

BRASIL. Insitituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/Dired-Inep*. Proposta metodológica para o cálculo do Indicador de Atendimento (VAAR-Atendimento) e do Indicador de Aprendizagem com Redução das Desigualdades (VAAR-Aprendizagem), no âmbito do complemento-VAAR, conforme Lei nº 14.113/2020, que trata da regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Inep, 2024a.

BRASIL. Insitituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 26, de 29 de janeiro de 2024. o Grupo Técnico - GT, denominado GT Novo Ideb, com o objetivo de elaborar estudo técnico para subsidiar o Ministério da Educação na atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 jan. 2024b. Seção 1, p. 10.

CRAHAY, M. Qual pedagogia para os alunos em dificuldade escolar? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 181-208, jan./abr. 2007.

DUARTE, N. S. O impacto da pobreza no Ideb: um estudo multinível. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 94, n. 237, p. 343–363, maio/ago. 2013.

ERNICA, M.; BATISTA, A. A. G. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo*. São Paulo: Cenpec, 2011. (Informe de Pesquisa, n. 3).

FARIA, E. M.; MAGGI, L. Ideb 2023 reforça necessidade de revisão. *Correio Braziliense*, Brasília, DF, ago. 2024. Educação. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniaio/2024/08/6920651-ideb-2023-reforca-necessidade-de-revisao.html>. Acesso em: 12 dez. 2024.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília, DF: Inep, 2007. (Texto para Discussão, n. 26).

FERNANDES, R. *Relatório da Comissão de Assessoramento para Atualização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)*. Brasília, DF: Inep, 2025. Mimeografado. Versão preliminar.

FERRÃO, M. E. et al. Estudo longitudinal sobre eficácia educacional no Brasil: comparação entre resultados contextualizados e valor acrescentado. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 4, p. 265-300, 2018

FREITAS, L. C. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R.; TAVARES, T. M. O Ideb e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 45-58, jan./abr. 2009.

GUSMÃO, J. B.; RIBEIRO, V. M. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 97, n. 247, p. 472–489, set./dez 2016.

KLEIN, R. *Proposta para um novo Ideb*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, 2025. Mimeografado.

LICHAND, G. et al. Turmas multisseriadas no ensino básico brasileiro: o que (não) sabemos e uma agenda para o novo Plano Nacional de Educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. v. 8, p. 183-244.

LICHAND, G. et al. Índice de iniquidades interseccionais (Triplo I) e índice de qualidade com equidade (IQE): aplicação com dados do Saeb e Implicações para o novo Ideb. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H.; BASSO, F. V. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2024. v. 10, p. 183-211.

MATOS, D. A. S.; RODRIGUES, E. C. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do Ideb. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, set./dez. 2016.

OLIVEIRA JUNIOR, M. C.; MINORI, A. M.; FROTA, M. S. Recursos destinados à educação e resultados alcançados no Ideb de uma capital brasileira. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 523-553, jul./set. 2019.

PADILHA, F. et al. As regularidades e exceções no desempenho do Ideb dos municípios. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 23, n. 51, p. 58-81, jan./abr. 2012.

PONTES, L. A. F.; SOARES, T. M. As metas escolares do Ideb: uma proposta alternativa de cálculo. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 690-715, set./dez. 2016.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, n. 4, p. 73-85, jul./dez. 1991.

RODRIGUES, C. G. et al. Novo Ideb: uma contribuição a partir de reflexões teóricas e simulações empíricas. In: REUNIÃO DA ABAVE, 11.; CONBRATRI, 7., 2021, Juiz de Fora. *Anais...* Recife: Even3 Publicações, 2022. Disponível em: <https://www.Even3.Com.Br/anais/xiabave/389981-novo-ideb--uma-contribuicao-a-partir-de-reflexoes-teoricas-e-simulacoes-empiricas>. Acesso em: 1 ago. 2025.

SILVA, R. N.; DAVIS, C. *É proibido repetir*. Brasília, DF: MEC/Unesco, 1994. (Série Atualidades Pedagógicas).

SOARES, J. F. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo - Idesp: bases metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F. *Justificativa conceitual da proposta baseada em níveis para o Ideb 2.0*. Brasília, DF: Inep, 2025. Mimeografado.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G.; FONSECA, J. A. Trajetórias educacionais como evidência da qualidade da educação básica brasileira. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 38, p. e0167, 2021.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 754-780, set./dez. 2016.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

SOARES, T. M. et al. A gestão escolar e o Ideb da escola. *Pesquisa e Debate em Educação*, Juiz de Fora, v. 1, n. 1, p. 45-68, 2011.

TRAVITZKI, R. Qual é o grau de incerteza do Ideb e por que isso importa? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 500-520, abr./jun. 2020.

VASCONCELOS, J. C. et al. Infraestrutura escolar e investimentos públicos em educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 113, p. 874-898, out./dez. 2021.

VIDAL, E. M.; VIEIRA, S. L. Gestão educacional e resultados no Ideb: um estudo de caso em dez municípios cearenses. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 22, n. 50, p. 419-434, 2011.

WALTENBERG, F. *Considerações sobre o indicador de aprendizado de um novo Ideb*. Rio de Janeiro: UFRJ/Cede, 2022.

WALTENBERG, F.; SIMIELLI, L.; SOARES, J. F. *As desigualdades educacionais brasileiras precisam ser reduzidas: como fazer isso?* Rio de Janeiro: FGV/Ebape, ago. 2021. (Políticas Educacionais em Ação, n. 15).



REQUISITOS BÁSICOS PARA O MONITORAMENTO DO OBJETIVO 6 DO PROJETO DE LEI Nº 2.614/2024 DO NOVO PNE: EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL*

Adolfo Samuel de Oliveira¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6902>

RESUMO

Este texto analisa o Objetivo 6 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024 – que se propõe a “Garantir a oferta de matrículas de tempo integral na perspectiva da educação integral, com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único em, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE” (Plano Nacional de Educação) –, considerando seu projeto inicial, ou seja, ainda não contempla as propostas de emendas que estão sendo feitas no Congresso Nacional no momento da publicação deste texto. Assim, o presente texto tem

* Este artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 6 do PL nº 2614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do novo PNE.

¹ Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Inep; mestre e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP); pós-doutor em Avaliação Educacional pela Fundação Carlos Chagas (FCC).

como escopo fazer um diagnóstico a respeito dos elementos necessários, do ponto de vista teórico, metodológico e de fonte de dados, para construir os indicadores necessários para o monitoramento da, chamada doravante, educação integral em tempo integral (EITI). Os resultados obtidos apresentam as propostas iniciais desses indicadores e indicam a necessidade de: (a) tentar unificar as concepções de educação integral (ou perspectiva de educação integral, se preferir) em tempo integral para as diversas políticas em que está implicada, a fim de que o novo PNE, o novo Fundeb e os demais programas do Ministério da Educação possam se orientar pelos mesmos indicadores; (b) rever o público-alvo dessa meta, para que o indicador seja calculado com validade e precisão; (c) conceituar e operacionalizar a noção de educação integral, definindo o construto, os itens e o instrumento de coleta de dados; (d) estabelecer o percentual mínimo de alunos com matrículas de tempo integral, em escolas que ofereçam a educação integral, que permita classificar esse estabelecimento de ensino como ofertante da EITI; (e) constituir um Grupo de Trabalho, de caráter interinstitucional, que conte com a participação do Inep, MEC, FNDE, CNE, FNE, organizações da sociedade civil e especialistas no tema, para a construção e validação dos novos indicadores e dos alinhamentos necessários com outras políticas e programas do Ministério da Educação, após a promulgação do novo PNE.

Palavras-chave: educação integral em tempo integral; monitoramento; indicador; PNE.



INTRODUÇÃO¹

O presente texto analisa a meta relacionada ao Objetivo 6 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, o qual trata do Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio, que visa “Garantir a oferta de matrículas de tempo integral na perspectiva da educação integral, com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único em, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE” (Brasil, 2024a).

A proposta desse novo PNE traz algumas mudanças importantes em relação ao PNE 2014-2024² no âmbito da educação em tempo integral (ETI), porém, ao mesmo

¹ O presente texto é uma versão revisada e ampliada da Nota Técnica nº 13/2025/CGEE/DIRET-INEP (Brasil. Inep, 2025).

² Em 2024, a Lei nº 14.934/2024 prorrogou o PNE até o fim de 2025 (Brasil, 2024b). Porém, apesar dessa mudança, por questões estilísticas e de lugar-comum, continuaremos a nos referir a esse plano como PNE 2014-2024.

tempo, reproduz algumas lacunas. Entre as mudanças, a mais importante é a ênfase na perspectiva da educação integral, que, grosso modo, é um tipo de ensino que vai além da extensão da jornada e da oferta educacional no contraturno, contrapondo-se ao modelo de ETI mais frequentemente adotado no País.

Em relação às lacunas, não há, no PL, a definição do público-alvo da educação em tempo integral nem um critério percentual que permita identificar qual escola deve ser considerada ofertante desse tipo de ensino. Por essa razão, novamente será necessário efetuar essas decisões em uma instância técnica e política, que envolva o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os representantes das Secretarias de Educação municipais e estaduais, o Conselho Nacional de Educação (CNE), o Fórum Nacional de Educação (FNE), bem como outros atores governamentais e não governamentais e especialistas no tema, para que se definam quem é o público-alvo da educação integral em tempo integral (EITI) e qual o percentual mínimo de alunos, em jornada de tempo integral na perspectiva da educação integral, para que se considere a escola como ofertante desse tipo de ensino.

Assim sendo, o presente estudo tem como objetivo principal fornecer insumos para a construção de novos indicadores para o monitoramento da EITI no PNE previsto para o próximo decênio. Para tanto, apresenta os pressupostos programáticos, teóricos e metodológicos dos indicadores da Meta 6 do plano atual e discorre criticamente sobre a evolução de seus resultados até 2023. Além disso, analisa conceitualmente o Objetivo 6, detalhando as principais mudanças e continuidades, e chama atenção para questões teóricas e metodológicas que devem ser observadas para a construção de novos indicadores da EITI. Em seguida, enuncia a versão preliminar desses indicadores, explicitando suas principais características e lacunas. Por fim, faz um conjunto de recomendações para contribuir com a efetivação do monitoramento do Objetivo 6 do novo PNE.

A META 6 NO PNE 2014-2024

O atual Plano Nacional de Educação (PNE), em sua Meta 6, prevê “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica” (Brasil, 2014). Essa meta, na realidade, desdobra-se em duas: uma voltada ao aluno, na qual se define claramente o critério para considerar a jornada de tempo integral, que é ter carga horária escolar “igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo” (Brasil, 2014); e outra, referente à escola, que, por sua vez, não explicita o critério para considerar uma escola como ofertante da educação em tempo integral. Além disso, o PNE também não estabelece quem é o público-alvo desse tipo de ensino.

Para resolver esses impasses, o Inep, juntamente com o MEC, promoveu um conjunto de reuniões técnicas com atores governamentais e não governamentais, representantes das redes de ensino de estados e municípios e pesquisadores especialistas no tema com o objetivo de discutir e buscar tais definições. Os resultados dessas reuniões, amparados tanto pelos estudos e debates realizados quanto pelas Estratégias 6.1, 6.4, 6.5 e 6.6 da Meta 6 e informações disponíveis nos dados do Censo Escolar da Educação Básica – que era e continua sendo a fonte de dados para a construção dos indicadores para o monitoramento dessa meta –, materializaram-se nas seguintes decisões e conceituações programáticas para o PNE vigente (Brasil. Inep, 2024, p. 149-150):

- *Público-alvo da ETI*: são os alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização são presenciais, em escola pública, e não pertencem à educação de jovens e adultos nem à educação profissional técnica de nível médio oferecida na forma subsequente ou concomitante.
- *Jornada de tempo integral*: é a jornada cuja duração é, em média, igual ou superior a 7 horas diárias. Esta é contabilizada a partir da soma da carga horária da matrícula de escolarização do aluno na escola pública com a carga horária total das matrículas de atividade complementar (AC), de atendimento educacional especializado (AEE) e/ou de itinerários formativos (IF)³ realizadas em instituições públicas e/ou privadas.
- *Aluno de ETI*: é o aluno do público-alvo da ETI e que está em jornada de tempo integral.
- *Escola de ETI*: é a escola que possui, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da ETI em jornada de tempo integral.

Em relação à educação profissional técnica de nível médio (EPT), cabe esclarecer que a carga horária e a matrícula, na modalidade concomitante, não compuseram nem a jornada nem o público da ETI, uma vez que foi decidido que a realização desse curso decorre da iniciativa do aluno, e não da oferta da escola em que ele está matriculado no ensino médio regular. Já os alunos da modalidade subsequente foram excluídos por já terem concluído a educação básica.

No caso da educação de jovens e adultos (EJA), considerou-se que o público dessa modalidade (ou sua grande maioria) é composto de jovens e adultos que se encontram inseridos no mundo do trabalho ou em busca de inserção, o que

³ Com o intuito de aproximar a concepção da Meta 6 à contagem de matrículas de tempo de integral realizada pela Diretoria de Estatísticas Educacionais, por um lado, e de melhor retratar as mudanças ocorridas com a reforma do ensino médio, por outro, realizou-se a atualização dos indicadores da Meta 6 para 2022 e 2023. Os novos resultados para os dois últimos anos e outras explicações serão apresentados mais à frente.

inviabiliza sua permanência por 7 horas ou mais em atividades escolares sem remuneração.

Quanto às matrículas em atividades complementares (AC) e atendimento educacional especializado (AEE), considerou-se que suas cargas horárias seriam computadas para compor a jornada de tempo integral, tanto se fossem oferecidas em instituições públicas quanto em privadas, pois as estratégias da Meta 6 fomentavam parcerias das escolas públicas de educação básica com instituições privadas para ampliar a jornada escolar ofertada.

Em relação aos indicadores desenvolvidos para o monitoramento da Meta 6, construíram-se dois indicadores, a saber:

- Indicador 6A: Percentual de alunos da educação básica pública que pertencem ao público-alvo da ETI e que estão em jornada de tempo integral.
- Indicador 6B: Percentual de escolas públicas da educação básica que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público-alvo da ETI em jornada de tempo integral (Brasil. Inep, 2024, p. 149).

O indicador referente às escolas (6B), cabe ressaltar, tinha uma função específica dentro da concepção programática da meta de ETI no PNE vigente, que era “espalhar” as matrículas de tempo integral entre as escolas da rede, a fim de evitar que a meta de alunos fosse atingida de maneira concentrada.

Para ilustrar esse argumento, considere-se duas redes de ensino (A e B) com quatro escolas e 4.000 alunos, de modo que cada escola possui 1.000 alunos. Para a rede atingir a meta de alunos (25%), é necessário oferecer 1.000 matrículas com jornada de tempo integral, e isso pode ser feito de várias maneiras.

Com vistas a explicitar a lógica do argumento, serão analisados dois cenários extremos: no primeiro, a Rede A concentrou as 1.000 matrículas de ETI em uma única escola e obteve os seguintes resultados nos indicadores de monitoramento da meta: 6A = 25% e 6B = 25%. Nesse cenário, atingiu-se a meta de alunos (25%), mas não a de escolas (50%).

No segundo cenário, a Rede B distribuiu as matrículas de ETI de maneira equitativa entre as quatro escolas (250 para cada). Nessa situação, essa rede atingiu não só a meta de alunos (Indicador 6A = 25%), mas também a de escolas (6B = 100%), chegando, inclusive, a ultrapassá-la, pois o resultado alcançado foi além dos 50% estabelecidos para meta.

É importante advertir, todavia, que esse papel de distribuição das matrículas da educação em tempo integral entre as escolas só é possível de ser cumprido porque se considera como Escola de ETI não aquela que oferece esse tipo de ensino para 100% dos alunos, mas aquela que atende, pelo menos, ao percentual mínimo (25%) definido pelo Indicador 6B.

Prosseguindo-se com a análise da Meta 6, apresentam-se, nos Gráficos 1 e 2, os resultados obtidos ao longo da vigência do atual PNE até 2023 e algumas reflexões sobre sua evolução.

O Gráfico 1 mostra, além dos resultados, a projeção linear de metas intermediárias para as matrículas de ETI, tomando como linha de base o ano de 2014. Para o Brasil atingir a meta de 25%, seria preciso que o crescimento anual fosse, em média, de 0,74 pontos percentuais (p.p.). No entanto, nesse intervalo de nove anos, o crescimento médio real foi de 0,39 p.p., ou seja, pouco mais da metade do aumento necessário para alcançar a meta. Ademais, a evolução do indicador oscila consideravelmente no período, o que faz com que o aumento da oferta da ETI em determinados anos seja reduzido pelo decréscimo em outros, tal como se vê na linha de tendência dada pela regressão linear mostrada no gráfico, cujo coeficiente de inclinação, apesar de positivo, é quase zero, ou seja, a tendência de crescimento anual é pequena.

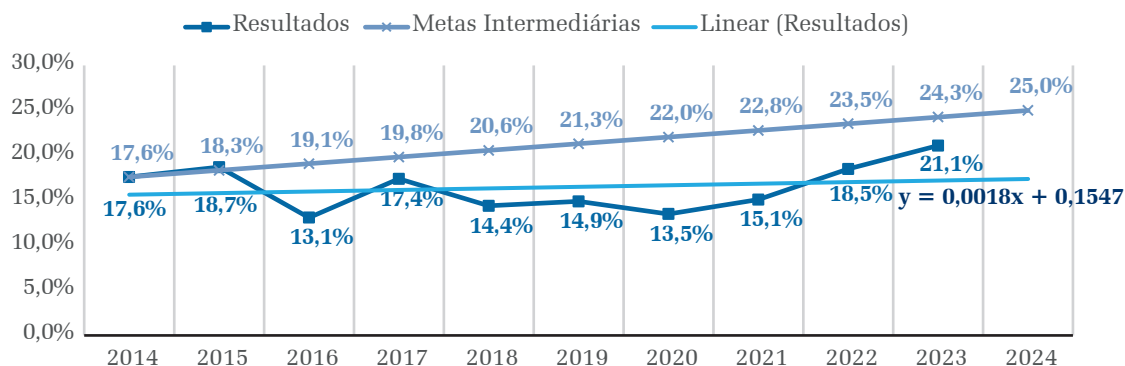


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE ALUNOS DE ETI, PROJEÇÃO DE METAS INTERMEDIÁRIAS E LINHA DE TENDÊNCIA DOS RESULTADOS – BRASIL – 2014-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2014-2023).

O Gráfico 2 apresenta as mesmas informações, no entanto, para as escolas de ETI. Embora mantenha padrões similares aos da meta dos alunos, a situação é mais preocupante, pois o crescimento médio anual necessário para alcançar a meta das escolas era de 2,1 p.p., enquanto o real, até 2023, foi de apenas 0,2 p.p., ou seja, muito abaixo do aumento esperado para o período. Nota-se, também, que o crescimento da oferta da ETI, em certos anos, é reduzido em virtude de sua queda em outros. Observa-se, ainda, que a reta de tendência da regressão linear tem um coeficiente de inclinação ínfimo, ou seja, a tendência de crescimento no período analisado também é pequena.

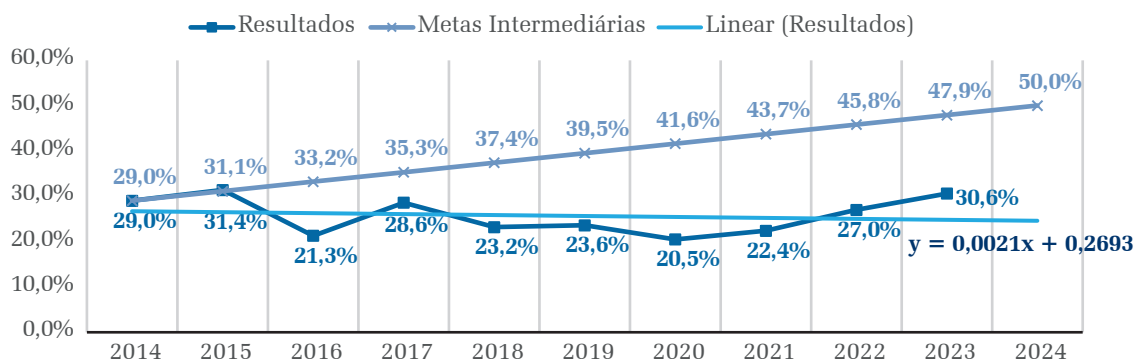


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE ESCOLAS DE ETI, PROJEÇÃO DE METAS INTERMEDIÁRIAS E LINHA DE TENDÊNCIA DOS RESULTADOS – BRASIL – 2014-2023

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Escolar da Educação Básica/Inep (2014-2023).

O OBJETIVO 6 DO PL N° 2.614/2024

Feita essa breve retrospectiva dos principais aspectos da educação em tempo integral no PNE vigente, passa-se a tratar da propositura do Objetivo 6 do PL n° 2.614/2024 e sua única meta, qual seja:

Garantir a oferta de matrículas de tempo integral na perspectiva da educação integral, com, no mínimo, sete horas diárias ou trinta e cinco horas semanais, preferencialmente em turno único em, no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE.

Essa meta contempla quatro núcleos, sendo dois deles expressos em termos quantitativos (iii e iv):

- (i) oferecer “matrículas de tempo integral”;
- (ii) “na perspectiva da educação integral”;
- (iii) para, “no mínimo, 55% (cinquenta e cinco por cento) das escolas públicas”;
- (iv) visando atender a “pelo menos 40% (quarenta por cento) dos estudantes da educação básica”.

Para monitorá-la, portanto, será necessário construir quatro indicadores, que serão tratados na próxima seção. Antes de propô-los, é necessário fazer alguns apontamentos programáticos e metodológicos.

Primeiramente, é fundamental lembrar que, em termos de política pública, a EITI não é legalmente obrigatória (no sentido de ser direito público subjetivo, que possa ser reivindicado pelo estudante ou pela sua família) nem explicitamente compensatória, razão pela qual sua oferta pode gerar, em alguma medida, acesso desigual a uma escolarização com mais estrutura e qualidade dentro da mesma rede ou, até mesmo, da mesma escola.

Além disso, é preciso considerar que boa parte das matrículas da educação infantil são oferecidas por meio de instituições particulares conveniadas, que acabam não sendo incluídas no público-alvo dos indicadores da meta, por não serem classificadas, no Censo Escolar, como escolas públicas.

Faz-se mister destacar, também, que, desde o início do PNE, a forma como se conceitua a matrícula de ETI no Plano se diferencia tanto daquela adotada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) quanto da utilizada pelo Censo Escolar da Educação Básica. Cabe lembrar, porém, que, no decorrer do monitoramento do PNE, ocorrera uma aproximação da forma de conceber esse tipo de ensino no Censo Escolar e no Monitoramento do PNE, mas não o suficiente para superar todas as divergências existentes.

A fim de reduzir ainda mais essa distância e alinhar essa concepção ao novo ensino médio, com seus itinerários formativos (IF), no âmbito do monitoramento do PNE, a Meta 6 foi recalculada para os anos de 2022 e 2023⁴ e atualizada no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento e no Painel de Monitoramento do PNE, produzidos pelo Inep.

Esse ajuste, contudo, não unifica as concepções de educação em tempo integral para as diversas políticas em que está implicada, razão pela qual se recomenda que o Inep, o MEC e o FNDE discutam e analisem a possibilidade de fazer ajustes, visando superar tais divergências. Dessa forma, o novo PNE, o novo Fundeb e os demais programas do Ministério da Educação, tal como o Programa Escola em Tempo Integral (Brasil, 2023), poderão se orientar pelos mesmos indicadores, no que tange a esse tipo de ensino. Caso não seja possível consensuar tais definições e indicadores, recomenda-se construir um documento público que esclareça os pontos comuns e as divergências existentes em cada uma dessas políticas educacionais, com suas devidas justificativas.

Tratando, de agora em diante, dos aspectos metodológicos, vale enfatizar o que se refere à circunscrição no público-alvo da ETI. Como já mencionado, para o PNE 2014-2014, esse público é composto pelos alunos da educação básica cujas matrículas de escolarização eram presenciais, em escola pública, e não pertenciam à educação de jovens e adultos nem à educação profissional técnica de nível médio oferecida na forma subsequente ou concomitante.

⁴ Foi nesse período em que se começou, não sem dificuldades aliás, a coletar essa informação no Censo Escolar e possibilitou a incorporação da carga horária dos IFs na composição da jornada de tempo integral – Confira a Nota Técnica Informativa Censo Escolar da Educação Básica 2022 – Novo Ensino Médio (Brasil. Inep, 2023) e a Nova Ficha Técnica do Indicador 6A.

Faz-se necessário indagar, para o novo PNE, se o público dessa meta continuará o mesmo ou se será modificado. Caso o seja, será preciso apresentar sua nova definição, tanto conceitual quanto metodológica, isto é, operacionalizando o conceito a partir das variáveis do Censo Escolar da Educação Básica (que é a fonte de dados para o monitoramento desse Objetivo), para que o indicador seja calculado com precisão e reflita adequadamente o que se deseja medir, tendo em vista as novas políticas implementadas pela atual gestão do MEC.

Parte desse trabalho já foi realizada, pois a jornada de tempo integral (mínimo de 7 horas diárias ou 35 horas semanais) e as metas de matrículas e escolas que oferecem esse tipo de ensino na perspectiva da educação integral (40% e 55% respectivamente) já estão claramente definidas no Objetivo 6 do PL. No entanto, a conceituação de “educação integral” e a coleta de dados sobre esse construto ainda não existem.⁵ Para sua constituição, portanto, é necessária a realização das seguintes atividades:

1. Definir teoricamente o construto “educação integral”;
2. Criar os descritores desse construto;
3. Elaborar os itens do questionário, a partir desses descritores, para captar as informações relativas a esse construto;
4. Fazer o pré-teste dos itens e, caso não funcionem, refazê-los e retestá-los até funcionarem;
5. Coletar os dados por meio desse instrumento;
6. Definir o método de cálculo do indicador;
7. Propor uma forma de interpretar seus resultados;
8. Verificar a validade e a confiabilidade do indicador; e
9. Elaborar sua ficha técnica, apontando suas potencialidades e limitações.

Nesse processo de construção, é importante fazer alguns alertas sobre:

- Quantidade itens que serão criados e colocados no formulário do Censo Escolar: sugere-se que o formulário não seja extenso, pois, do contrário, poderá tornar o instrumento de coleta oneroso e, principalmente, cansativo para os respondentes;
- Método de cálculo do indicador: recomenda-se usar fórmulas simples e escalas facilmente inteligíveis, visando propiciar tanto um diagnóstico mais claro do que se deseja medir ou monitorar quanto um direcionamento mais

⁵ No momento de envio deste texto para publicação, encontra-se em análise, no Conselho Nacional de Educação, um projeto de resolução para definir as Diretrizes Operacionais Nacionais para a educação integral em tempo integral na Educação Básica. Esse documento será fundamental para nortear a elaboração do construto EITI, bem como de seu respectivo indicador.

objetivo para o plano, política ou programa que se pretende subsidiar com esses indicadores; e

- Instrumento de coleta de dados: indica-se incorporar esses itens no formulário de gestor escolar do Censo Escolar, pois a educação integral pode, dentro de uma mesma rede, ser implementada em uma escola e não em outra. Não se aconselha coletar essa informação junto a professores ou a secretários de educação, pois, no primeiro caso, pode haver respostas contraditórias entre docentes da mesma escola e, no segundo, posicionamentos homogeneizadores, visto que podem desconsiderar a diversidade existente entre as escolas da rede na adoção (ou grau de adoção) da EITI.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DA META DO OBJETIVO 6 DO PL Nº 2.614/2024

Partindo-se dessas considerações, apresentam-se, a seguir, os quatro indicadores propostos para o monitoramento do Objetivo 6 do projeto de lei do novo PNE, com sua descrição e método de cálculo. É necessário frisar, não obstante, que todos estão circunscritos ao público-alvo da meta, o qual ainda não foi definido, mas abrange as escolas públicas da educação básica que tenham matrículas de alunos pertencentes à educação integral em tempo integral.

Além disso, dois indicadores não têm metas, porém são necessários para calcular aqueles que as têm, bem como para acompanhar o aumento das matrículas com jornada de tempo integral. Assim sendo, os indicadores a serem elaborados são os seguintes:

- Indicador 6A: Percentual de matrículas de tempo integral.

$$\frac{\text{Total de Matrículas de Tempo Integral}}{\text{Total de Matrículas}} \times 100$$

- Indicador 6B: Percentual de escolas de educação integral.

$$\frac{\text{Total de Escolas de Educação Integral}}{\text{Total de Escolas}} \times 100$$

- Indicador 6C: Percentual de matrículas de tempo integral em escolas de educação integral.

$$\frac{\text{Total de Matrículas de Tempo Integral em Escolas de Educação Integral}}{\text{Total de Matrículas}} \times 100$$

- Indicador 6D: Percentual de escolas que oferecem educação integral em tempo integral.

$$\frac{\text{Total de Escolas de Educação Integral com X\% de Matrículas de Tempo Integral}}{\text{Total de Escolas}} \times 100$$

Cabe ressaltar que, nessa proposta, os Indicadores 6C e 6D dependem obrigatoriamente dos resultados do Indicador 6B, pois é ele quem identifica quais são as escolas de educação integral ou que a contempla em sua proposta pedagógica. Por conseguinte, para serem contabilizados no numerador do 6C, é preciso que os alunos computados no numerador do Indicador 6A não só tenham jornada de tempo integral, mas também que estejam matriculados em escolas que ofereçam a educação integral. Do mesmo modo, para serem contadas no numerador do 6D, é necessário que as escolas ofertem a educação integral e tenham o percentual mínimo de alunos com matrículas de tempo integral.

Observa-se, portanto, que o aluno ou a escola só poderão ser contabilizados nos numeradores dos Indicadores 6C e 6D se tiverem sido classificados, pelo Indicador 6B, como matrículas e escolas vinculadas à jornada e à educação integrais. Por essa razão, é fundamental conceituar e operacionalizar o construto “educação integral”, como apontado anteriormente.

Ademais, cabe ressaltar que, sem a definição do público-alvo do construto da educação integral e do percentual mínimo de matrículas de tempo integral em escolas de educação integral, não é possível calcular a linha de base dos indicadores do Objetivo 6 do PL do novo PNE, razão pela qual não são apresentados neste trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O monitoramento da meta do Objetivo 6 e o alinhamento da EITI do novo PNE com outras políticas e programas do MEC dependem da construção de novos indicadores. Nesse sentido, recomenda-se, primeiramente, constituir um Grupo de Trabalho no Inep, de caráter interinstitucional, que conte com a participação de Secretarias do MEC, Diretorias do FNDE e Diretorias do Inep, sob a coordenação da

CGEE/Dired, além de organizações e atores governamentais e não governamentais, logo após o novo PNE entrar em vigência. Esse grupo é importante para diagnosticar a forma como a educação integral em tempo integral foi concebida em cada política; estudar as convergências e os distanciamentos existentes entre elas; e auxiliar na definição de um conceito de EITI que seja profícuo para essas diversas políticas.

No que se refere particularmente ao monitoramento da meta do Objetivo 6, será necessário observar as orientações a seguir, emanadas das análises acima realizadas, quais sejam:

- Analisar o eventual impacto tanto da educação integral em tempo integral não ser legalmente obrigatória na produção das desigualdades escolares quanto de suas matrículas, na educação infantil, ocorrerem, em boa medida, por meio de estabelecimentos de ensino particulares e conveniados;
- Buscar unificar as concepções de EITI para as diversas políticas em que está implicada, a fim de que o novo PNE, o novo Fundeb e os demais programas do MEC possam se orientar pelos mesmos indicadores, se possível;
- Rever o público-alvo dessa meta, para que o indicador seja calculado com precisão e reflita adequadamente o que se deseja medir, sem perder de vista, como ressaltado acima, as novas políticas implementadas pela atual gestão do MEC;
- Conceituar e operacionalizar a educação integral (ou perspectiva de educação integral, se preferir), definindo o construto, os itens a ele referentes e o instrumento para a coleta dos dados, pois, sem a definição desse tipo de educação, não é possível calcular os indicadores de matrículas e de escolas de EITI; e
- Estabelecer o percentual mínimo de alunos com matrículas de tempo integral, em escolas que ofereçam a educação integral, que permita classificar esse estabelecimento de ensino como ofertante ou não da EITI.

Por fim, espera-se que os dados, informações, análises e argumentos mobilizados neste estudo contribuam para a construção de indicadores válidos e versáteis para o monitoramento do PNE e das demais políticas relativas à educação integral em tempo integral e, desta feita, cumpram sua finalidade precípua, que é permitir aos governos dos três entes federativos e à sociedade civil organizada conhecer e acompanhar o nível e a qualidade da oferta desse tipo de ensino para os estudantes do País.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera a Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e a Lei nº 14.172, de 10 de junho de 2021. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 ago. 2023. Seção 1, p. 2.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2024a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2024b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica Informativa Censo Escolar da Educação Básica 2022: Novo Ensino Médio*. Brasília, DF: Inep, 2023.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 13/2025/CGEE/DIRED-INEP*. Brasília, DF: Inep, 2025a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF: Inep, 2025b.

BRASIL. . Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de monitoramento do PNE*. Brasília, DF: Inep, 2025c.



APÊNDICE

FICHAS TÉCNICAS DOS INDICADORES DO OBJETIVO 6

Apresentam-se, a seguir, as principais informações das fichas técnicas dos indicadores propostos. No entanto, é preciso advertir que tais fichas constituem uma proposta inicial, feita com base no PL proposto pelo executivo federal, o qual certamente será modificado durante sua tramitação no Congresso Nacional, ensejando, assim, eventuais mudanças nos indicadores do Objetivo 6 e nas suas respectivas fichas técnicas.

Código	6A
Nome	Percentual de matrículas de tempo integral
Modelo	$\frac{\text{Total de Matrículas de Tempo Integral}}{\text{Total de Matrículas}} \times 100 [\%]$
Meta	Não tem
Fonte	Censo Escolar da Educação Básica/Inep
Nível de Agregação	Municípios, unidades da Federação, regiões e País
Observações	Também pode ser calculado por escola, porém, ultrapassa o escopo do monitoramento do PNE

Código	6B
Nome	Percentual de escolas de educação integral
Modelo	$\frac{\text{Total de Escolas de Educação Integral}}{\text{Total de Escolas}} \times 100 [\%]$
Meta	Não tem
Fonte	Censo Escolar da Educação Básica/Inep
Nível de Agregação	Municípios, unidades da Federação, regiões e País
Observações	Também pode ser calculado por escola, porém, ultrapassa o escopo do monitoramento do PNE

Código	6C
Nome	Percentual de matrículas de tempo integral em escolas de educação integral
Modelo	$\frac{\text{Total de Matrículas de Tempo Integral em Escolas de Educação Integral}}{\text{Total de Matrículas}} \times 100 [\%]$
Meta	40%
Fonte	Censo Escolar da Educação Básica/Inep
Nível de Agregação	Municípios, unidades da Federação, regiões e País
Observações	Também pode ser calculado por escola, porém, ultrapassa o escopo do monitoramento do PNE

Código	6D
Nome	Percentual de escolas que oferecem educação integral em tempo integral
Modelo	$\frac{\text{Total de Escolas de Educação Integral com X\% de Matrículas de Tempo Integral}}{\text{Total de Escolas}} \times 100 [\%]$
Meta	55%
Fonte	Censo Escolar da Educação Básica/Inep
Nível de Agregação	Municípios, unidades da Federação, regiões e País
Observações	É necessário definir o percentual mínimo de matrículas de tempo integral que habilite a escola ser considerada ofertante da EITI. Também pode ser calculado por escola, porém, ultrapassa o escopo do monitoramento do PNE

Fonte: Elaboração própria com base em dados do PL 2.614/2024.



A EDUCAÇÃO DIGITAL E OS DESAFIOS PARA SEU MONITORAMENTO NA PERSPECTIVA DO PROJETO DE LEI N° 2.614/2024*

Clara Etiene Souza^I

Estevon Nagumo^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6909>

RESUMO

O estudo analisa o *Objetivo 7: Promover a educação digital para o uso crítico, reflexivo e ético das tecnologias da informação e da comunicação para o exercício da cidadania*, constante no Projeto de Lei 2614/2024, que propõe o Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio, com a finalidade de discutir aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento para as metas relacionadas a esse objetivo. Para tanto, visita-se a legislação recente sobre educação digital, descreve-se o atual

* Este estudo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 7 do PL 2614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do Novo PNE.

* Os autores agradecem a Fábio Pereira Bravin pela leitura crítica e contribuições à versão inicial deste estudo.

^I Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), doutora em Literatura pela Universidade de Brasília (UnB) e mestra em Métodos e Gestão em Avaliação (UFSC).

^{II} Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), doutor em Educação (UnB), mestre em educação (UnB), pedagogo (Unicamp).

contexto de conectividade das escolas brasileiras e apresentam-se os principais desafios para monitorar as metas do Objetivo 7. Por fim, recomenda-se atualizar os instrumentos de coleta de dados do Censo Escolar da Educação Básica relacionados à conectividade à internet e envidar esforços para implementar uma avaliação da “aprendizagem digital” em consonância com as diretrizes educacionais vigentes e os desafios do mundo contemporâneo.

Palavras-chave: educação digital; plano nacional de educação; indicadores educacionais.

INTRODUÇÃO

“Promover a educação digital para o uso crítico, reflexivo e ético das tecnologias da informação e da comunicação para o exercício da cidadania” constitui o Objetivo 7 do PL 2614/2024, cujas metas são:

7a: assegurar a conectividade à internet de alta velocidade para uso pedagógico em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas da educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE e em todas as escolas públicas da educação básica até o final do decênio;

7b: assegurar o nível adequado de aprendizagem em educação digital para 60% (sessenta por cento) dos estudantes da educação básica até o final da vigência deste PNE. (Brasil, 2024a).

A Meta 7a apresenta clara preocupação com a disponibilidade de acesso à internet e, ainda, com a necessidade de incrementar a educação digital nas escolas, indo ao encontro do que está no horizonte da Política Nacional de Educação Digital (PNED), Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. A Meta 7b reforça a preocupação com a educação digital, mas vai além, ao vislumbrar a necessidade de aferição da aprendizagem em educação digital.

O Objetivo 7, além de apresentar as Metas 7a e 7b, apresenta onze estratégias. As quatro primeiras tratam da disponibilização de recursos abrangendo ações que promovam infraestrutura tecnológica, conectividade e soluções digitais para as escolas públicas, com ênfase à mitigação das desigualdades. As cinco estratégias seguintes têm clara relação com o ensino-aprendizagem em si, ao abordarem: a) o letramento digital e o ensino de computação, programação, robótica e outras competências digitais, conforme as diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (estratégia 7.5); b) a implementação de estratégias pedagógicas para o desenvolvimento da cidadania digital (estratégia 7.6); c) a necessidade de assegurar a oferta de material

didático (estratégia 7.7); d) a formação inicial e continuada de professores para o desenvolvimento do componente curricular da educação digital (estratégia 7.8); e) a importância de estruturar a avaliação das competências e habilidades de acordo com as diretrizes da BNCC, (estratégia 7.9). As duas últimas estratégias abordam ações relacionadas à estruturação e desenvolvimento de recursos tecnológicos e digitais para aprimorar a gestão educacional. (estratégias 7.10 e 7.11). (Brasil, 2014a)

Na busca de contribuir para o monitoramento, especificamente das Metas relacionadas ao Objetivo 7, este estudo irá fazer uma síntese da legislação educacional recente sobre o tema e resgatar sua abordagem no Plano Nacional de Educação 2014/2024. Na sequência, serão apresentados dados e possíveis indicadores para o monitoramento da conectividade à internet e seu uso pedagógico pelas escolas públicas brasileiras e algumas perspectivas para a promoção da aprendizagem em educação digital no Brasil. Por fim, são apresentadas considerações para o monitoramento das Metas do Objetivo 7 do Projeto de Lei em análise.

1 A EDUCAÇÃO DIGITAL NA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA E EM AÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

A temática da educação digital está explícita na Base Nacional Curricular Comum, publicada em 2017, na forma da Competência Cultura Digital, uma das 10 Competências Gerais da educação básica. Essa competência deve ser compreendida como um conjunto de habilidades e conhecimentos a serem mobilizados ao longo da Educação Básica para que os estudantes possam:

Compreender, utilizar e criar tecnologias digitais de informação e comunicação de forma crítica, significativa, reflexiva e ética nas diversas práticas sociais (incluindo as escolares) para se comunicar, acessar e disseminar informações, produzir conhecimentos, resolver problemas e exercer protagonismo e autoria na vida pessoal e coletiva. (Brasil. MEC, 2017).

A Resolução CNE/CP n.2, de 2017 e a Resolução CNE/CP n.4, de 2018, que instituíram a BNCC, recomendaram a elaboração de conteúdos e normas específicas para a aprendizagem de computação, que está presente no dimensionamento da Competência Cultura Digital.

Em 2022, o Parecer CNE/CEB nº 2 apresenta a BNCC Computação. O documento contextualiza as origens e avanços das discussões sobre a educação digital no Brasil. De acordo com o citado documento, as discussões sobre a introdução do ensino da computação na Educação Básica iniciaram-se no século passado, nos anos 60. Nas décadas seguintes, encontros e seminários nacionais e internacionais

foram palco para debates que envolveram pesquisadores e projetos de universidades brasileiras. No final dos anos 80, o Ministério da Educação iniciou a implementação do Programa Nacional de Informática na Educação para incentivar o uso da informática nas escolas públicas por meio dos Centros de Informática Educativa em diversas unidades da federação. (Brasil. CNE. CEB, 2022).

Na década de 90, o tema entra com mais efetividade na agenda da política pública educacional, com a elaboração do 1º Plano de Ação Integrada que buscou incentivar o uso da informática na educação, incluindo a formação de docentes e técnicos nas Secretarias de Educação. Em 1997 é criado o Programa Nacional de Informática na Educação – Proinfo, cuja finalidade foi disseminar o uso pedagógico das tecnologias de informática e telecomunicações nas escolas públicas da Educação Básica em articulação com estados e municípios. Em 2007, o Proinfo foi reeditado pelo Decreto nº 6300 de 12/12/2007, tendo seus objetivos ampliados para: I - promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino urbanas e rurais; II - fomentar a melhoria do processo de ensino e aprendizagem com o uso das tecnologias de informação e comunicação; III - promover a capacitação dos agentes educacionais envolvidos nas ações do Programa; IV - contribuir com a inclusão digital por meio da ampliação do acesso a computadores, da conexão à rede mundial de computadores e de outras tecnologias digitais, beneficiando a comunidade escolar e a população próxima às escolas; V - contribuir para a preparação dos jovens e adultos para o mercado de trabalho por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação; e VI - fomentar a produção nacional de conteúdos digitais educacionais.

Para cumprir seus objetivos, o Proinfo era executado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, sendo o Ministério da Educação responsável por: (i) implantar ambientes tecnológicos equipados com computadores e recursos digitais nas escolas beneficiadas; (ii) promover, em parceria com os Estados, Distrito Federal e Municípios, programa de capacitação para os agentes educacionais envolvidos e de conexão dos ambientes tecnológicos à rede mundial de computadores; e (iii) disponibilizar conteúdos educacionais, soluções e sistemas de informações.

As ações em torno da abordagem da tecnologia, informática e computação na aprendizagem, aparecem ao longo dos anos com diferentes perspectivas e com diferentes abordagens conceituais. Mas, de maneira geral, essas iniciativas visam ampliar o conhecimento dos estudantes acerca do potencial do computador para resolver problemas, sendo que o “pensamento computacional” aparece sempre para representar habilidades cognitivas associadas a programação, desenvolvimento de algoritmos e resolução de problemas. (Brasil. CNE. CEB, 2022).

A *BNCC Computação*, que se propõe a complementar a BNCC, explicita com mais detalhamento as habilidades relacionadas ao tema, além de separá-las por etapa da educação básica, dividindo-se em três eixos (Brasil. CNE. CEB, 2022, p. 14):

- 1) **Pensamento Computacional**: refere-se à habilidade de compreender, analisar definir, modelar, resolver, comparar e automatizar problemas e suas soluções de forma metódica e sistemática, através do desenvolvimento da capacidade de criar e adaptar algoritmos, aplicando fundamentos da computação para alavancar e aprimorar a aprendizagem e o pensamento criativo e crítico nas diversas áreas do conhecimento.
- 2) **Mundo Digital**: envolve aprendizagens sobre artefatos digitais, compreendendo tanto elementos físicos (computadores, celulares, tablets) quanto virtuais (internet, redes sociais e nuvens de dados). Compreender o mundo contemporâneo requer conhecimento sobre o poder da informação e a importância de armazená-la e protegê-la, entendendo os códigos utilizados para a sua representação em diferentes tipologias informacionais, bem como as formas de processamento, transmissão e distribuição segura e confiável.
- 3) **Cultura Digital**: envolve aprendizagens voltadas à participação consciente e democrática por meio das tecnologias digitais, o que pressupõe compreensão dos impactos da revolução digital e seus avanços na contemporaneidade; bem como a construção de atitude crítica, ética e responsável em relação à multiplicidade de ofertas midiáticas e digitais, e os diferentes usos das tecnologias e dos conteúdos veiculados; assim como fluência no uso da tecnologia digital para proposição de soluções e manifestações culturais contextualizadas e críticas.

2 A EDUCAÇÃO DIGITAL NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014/2024¹

O tema da conectividade e da educação digital apresentado no Objetivo 7 do PL 2614/2024 não figura como novidade em relação ao PNE 2014/2024, uma vez que essa temática está presente em várias estratégias do Plano, prorrogado até 2025. O que se observa na nova proposta, atualmente em discussão no Congresso Nacional, é a elevação de sua importância e visibilidade para o patamar de objetivo com metas específicas.

Ao analisar as estratégias nas quais a temática da educação digital foi abordada no PNE 2014/2024, é possível identificar diferentes tipos de abordagens, conforme apresentado no Quadro 1.

¹ Em 2024, a Lei nº 14.934/2024 prorrogou o PNE até o fim de 2025. Porém, apesar dessa mudança, por questões estilísticas e de lugar-comum, continuaremos a nos referir a esse plano como PNE 2014-2024.

QUADRO 1

ABORDAGENS DO TEMA EDUCAÇÃO DIGITAL NO PNE 2014/2024

Educação digital no PNE 2014/2024	Estratégias
Disponibilização e desenvolvimento de tecnologias assistivas para atender a necessidades do público dos estudantes da educação especial e para fomentar a inclusão de maneira geral	Estratégias 4.6; 4.10 e 9.11
Desenvolvimento e utilização de tecnologias para acompanhamento pedagógico e correção de fluxo	Estratégia 8.1
Incentivo, desenvolvimento e certificação de tecnologias pedagógicas para as diferentes etapas da educação	Estratégias 2.6; 5.3; 5.4 e 7.12
Formação inicial e continuada de professores com conhecimento em novas tecnologias	Estratégias 5.6; 15.6
Acesso à rede mundial de computadores e a equipamentos e recursos tecnológicos digitais	Estratégias 7.15; 7.20; 9.12; 12.21
Atualização curricular que articule tecnologia com as demais áreas do conhecimento	Estratégias 3.1, 10.6 e 15.6

Fonte: Elaboração própria.

Analisando especificamente a Meta 7a, em comparação ao PNE anterior, é possível verificar que já havia, na forma de estratégia, indicação para a universalização e melhoria do acesso à rede mundial de computadores, conforme explicita a estratégia 7.15:

Universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação (Brasil, 2014, p. 4).

Nesse contexto, a meta no PL de assegurar a conectividade à internet de alta velocidade para uso pedagógico em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas até o quinto ano de vigência do plano e universalizar até o seu final representa um desafio possivelmente inferior ao mencionado na estratégia do PNE 2014/2024. A não ser que o entendimento para "internet de alta velocidade" supere aquilo que se buscava antes, até porque no PNE 2014/2024, utilizou-se a expressão "internet de banda larga".

No que se refere à Meta 7b, que indica a expectativa para o aprendizado em educação digital, não há menção objetiva a esse respeito no PNE 2014/2024, ainda que o mesmo aponte como estratégia geral a atualização dos currículos para que articulem tecnologia com as demais áreas do conhecimento. Isso posto, entende-se que essa meta é de fato uma novidade apresentada pelo PL e representa desafio para seu monitoramento, uma vez que não há uma definição consensual e oficial sobre quais as aprendizagens em educação digital são esperadas e tampouco qual seria seu nível adequado.

3 CONECTIVIDADE À INTERNET E SEU USO PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS BRASILEIRAS

Para monitorar o alcance do Objetivo 7, o PL 2614/24 prevê na Meta 7.a: assegurar a conectividade à internet de alta velocidade para uso pedagógico em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas da educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE e em todas as escolas públicas da educação básica até o final do decênio (Brasil, 2024a). Para entender o desafio posto na Meta 7.a, faz-se necessário descrever como se dá a conectividade à internet e seu uso pedagógico nas escolas públicas brasileiras.

Para o ano de 2024, conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica, o total de escolas públicas foi de 136.844, sendo 78,1% municipal, 21,4% estadual e 0,5% federal. A queda percentual das escolas públicas brasileiras de 2019 a 2024 foi de 1,7%, partindo de 139.176 escolas em 2019 para 136.844 em 2024. Desse total, 13.745 escolas declararam não possuir conexão à internet. O que representa 10% das escolas públicas brasileiras.

Muito embora o percentual de escolas conectadas venha crescendo nos últimos anos, observa-se que ao se tratar da internet em banda larga, o desafio revela-se bem maior, posto que em 2024, cerca de 23,2% das escolas públicas ainda não a possuíam, conforme mostra o Gráfico 1.

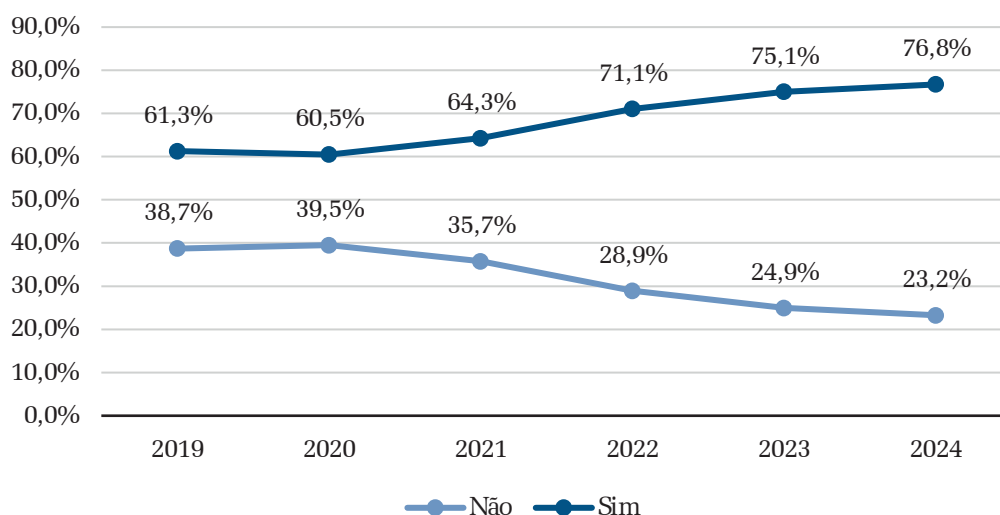


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS COM ACESSO À INTERNET DE BANDA LARGA,
BRASIL 2019-2024

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025a).

Nota-se um aumento das escolas públicas com internet banda larga, saindo de 61,3% em 2019 para 76,8% em 2024. Vale lembrar que a definição de banda

larga para o Censo Escolar corresponde a uma conexão à internet com velocidade igual ou superior a 256 kbps e de forma ininterrupta, dispensando a utilização da linha telefônica e conexão discada. Por outro lado, a Resolução Cenec Nº 2, de 22 de fevereiro de 2024, que estabelece os parâmetros de conectividade para fins pedagógicos nos estabelecimentos de ensino da rede pública de educação básica, define que a velocidade mínima de download recomendada por estabelecimento com ensino fundamental ou médio é de 1 Mbps por aluno no turno mais movimentado. Entretanto, ainda não há dados oficiais sobre a conectividade das escolas, seguindo esse novo parâmetro.²

Em relação às escolas públicas com acesso à internet e uso dessa tecnologia no processo de ensino aprendizagem, no período de 2019 a 2024, nota-se uma ampla adesão na utilização desse recurso, visto que em 2019 a maioria (62,1%) das escolas públicas declararam não utilizar a internet em seus processos de ensino aprendizagem. Já em 2024, o cenário muda e a maioria das escolas públicas (66,3%) registra o acesso à internet para uso no processo de ensino aprendizagem. Essa mudança tem, entre suas motivações, a necessidade das escolas se adaptarem ao período da pandemia de covid 19, a partir de 2020 e sobretudo no ano de 2021, quando as curvas se invertem, conforme demonstra o Gráfico 2.

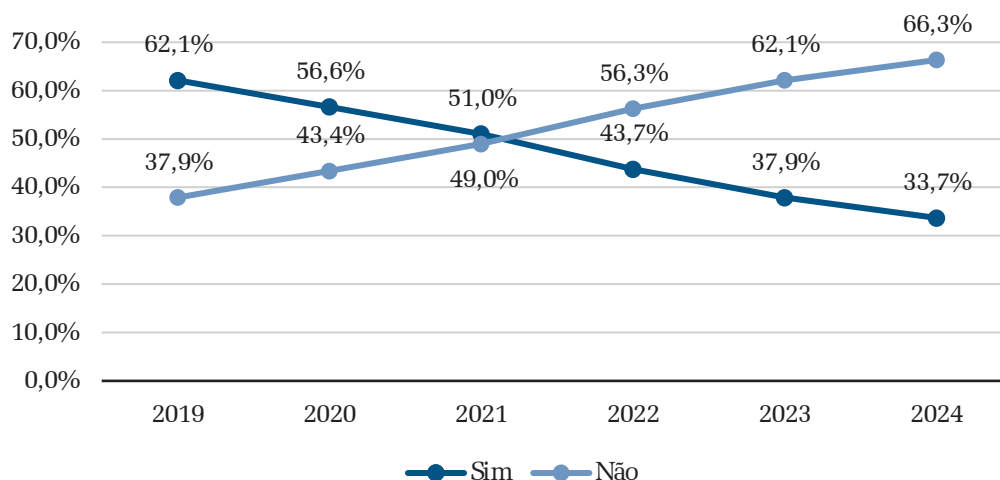


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS COM ACESSO À INTERNET QUE FAZEM SEU USO NOS PROCESSOS DE ENSINO-APRENDIZAGEM. BRASIL 2019-2024

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025a).

² O Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2025 atualizou a definição de Internet Banda Larga, em acordo com a Resolução nº 2 de 2024 do Comitê Executivo da Estratégia Nacional de Escolas Conectadas, passando a considerar a velocidade mínima de 1Mbps por estudante. Os dados referentes a essa coleta só estarão disponíveis em 2026. (https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/cadernos_de_conceitos_2025)

O crescimento do percentual de escolas conectadas que usam a internet em seus processos de ensino aprendizagem vem se mantendo constante com um incremento de cerca de 5 pontos percentuais a cada ano. Mas esse ainda não é um cenário favorável se considerarmos a qualidade da conexão à internet.

Nesse sentido, a Meta 7.a do PL 2614/2024 está alinhada com as necessidades reais das escolas, posto que para ter seu uso otimizado, a internet precisa suportar um tráfego de dados mínimo com qualidade e velocidade. Ao analisarmos as escolas com internet banda larga que também declararam seu uso nos processos de ensino e aprendizagem, nota-se, conforme Gráfico 3, que a porcentagem de escolas públicas nessa situação saiu de 34,7% em 2019 para 58,1% em 2024.

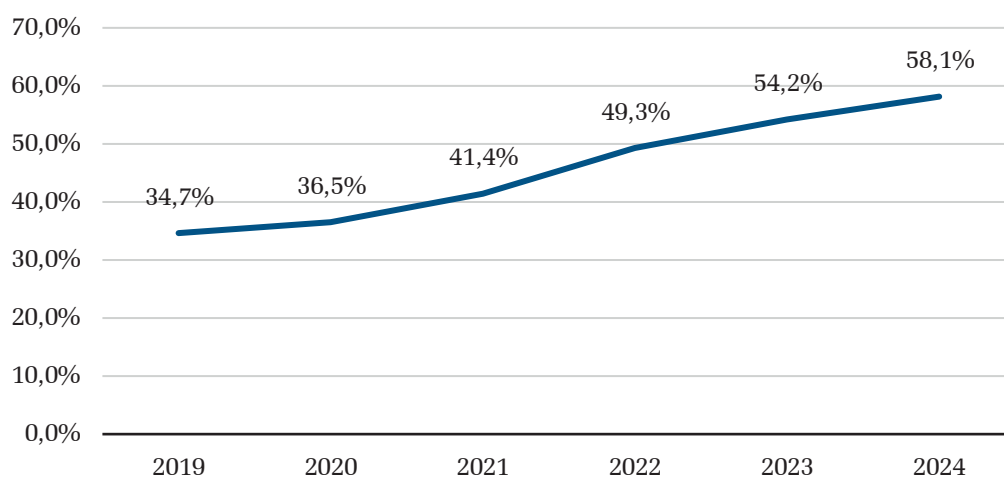


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS COM INTERNET BANDA LARGA QUE FAZEM SEU USO NOS PROCESSOS DE ENSINO-APRENDIZAGEM – BRASIL 2019-2024

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025a).

Considerando os dados do Censo da Educação Básica no período, verifica-se que em 2023 o percentual de escolas que possuíam acesso à internet banda larga e faziam seu uso para atividades pedagógicas era cerca de 54,2% das escolas públicas no Brasil. Em 2024, esse dado chega a 58,1%. Isso significa que a meta estipulada no PL 2614/34 de assegurar a conectividade à internet de alta velocidade para uso pedagógico em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas da educação básica, até o quinto ano de vigência do Plano já teria sido ultrapassada desde 2023, considerando o conceito de banda larga que vigorou até a coleta do Censo Escolar de 2024.

Ao analisar esses dados por região, nota-se que todas apresentaram um aumento do acesso à internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem. Sendo considerável a diferença entre regiões brasileiras, já que em 2024, a Região Sul tinha 71% e a Região Norte 28,4% de acesso à internet para uso nos processos de ensino e aprendizagem.

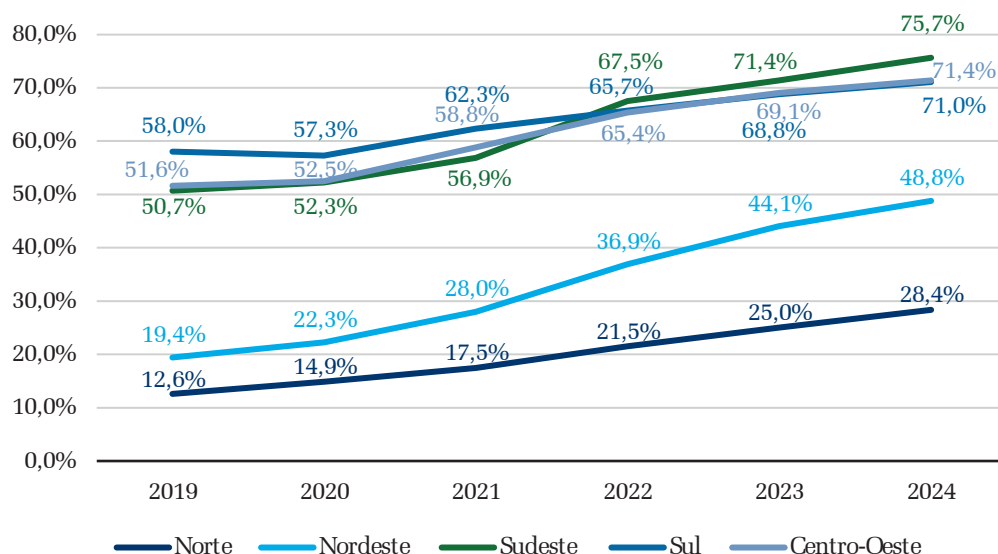


GRÁFICO 4

PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS COM ACESSO À INTERNET BANDA LARGA PARA USO NOS PROCESSOS DE ENSINO E APRENDIZAGEM – REGIÃO DO BRASIL – 2019-2024

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025a).

As escolas públicas que declararam acesso à internet, para uso nos processos de ensino e aprendizagem, considerando apenas o grupo das escolas com internet banda larga, nota-se no Gráfico 3 em 2019 era de 34,7% e em 2024 chegou a 58,1%.

Quanto aos principais usos da internet nas escolas públicas, independentemente do tipo de conexão e velocidade, verifica-se uma prevalência para o uso administrativo (96,3%), e uma menor utilização nos processos de ensino e aprendizagem (73,8%), uso dos alunos (44,9%) e uso da comunidade (6,6%).

Destacam-se ainda, as contribuições do Comitê Gestor da Internet no Brasil que vem realizando desde 2010, anualmente, a pesquisa TIC Educação, que investiga o acesso, o uso e a apropriação das TICs nas escolas públicas e particulares brasileiras, de ensino fundamental e médio, com enfoque para o uso de recursos digitais por alunos e professores em atividades de ensino e de aprendizagem. (CGI. NIC, 2024).

A pesquisa TIC Educação é amostral e seu planejamento vem se expandindo ao longo das edições para gerar informações mais detalhadas em diferentes estratos. Desde 2022, nos anos pares, são realizadas entrevistas presenciais com alunos, professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares, e, nos anos ímpares, com início na edição 2023, são realizadas entrevistas somente com os gestores escolares, por meio de abordagem telefônica, com o objetivo de fornecer estimativas para os indicadores, por unidade da federação.

De acordo com a pesquisa TIC Educação, na edição 2020, realizada no contexto da pandemia covid-19,

[...] 82% das escolas de ensino fundamental e médio possuíam acesso à internet, proporção que chegou a 92% na edição 2023. Maiores patamares de crescimento na proporção de presença de acesso à rede nesse período foram observados em instituições que, no decorrer da série histórica da pesquisa, demonstravam maiores dificuldades de avanço na disseminação da conectividade, como nas escolas municipais (de 71% para 89%), nas instituições localizadas em áreas rurais (de 52% para 81%) e de menor porte, como naquelas com até 50 matrículas (de 55% para 70%) e entre 51 e 150 matrículas (de 69% para 94%) (CGI. NIC, 2024, p. 63).

3.1 INDICADORES PARA A META 7.A

Meta 7.a: assegurar a conectividade à internet de alta velocidade para uso pedagógico em 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas da educação básica até o quinto ano de vigência deste PNE e em todas as escolas públicas da educação básica até o final do decênio” (Brasil, 2024a);

Em relação a fontes de dados disponíveis, conforme demonstrado na seção anterior, há o Censo Escolar da Educação Básica do Inep, que coleta e trata informações de acesso, disponibilidade, uso e apropriação das tecnologias de informação e comunicação em escolas públicas e privadas de educação básica. Existem, atualmente, 12 questões relacionadas ao tema de tecnologia, dispostas nos formulários Escola e Turma. Essas questões relacionam-se principalmente aos equipamentos existentes e à conectividade, mas há ainda informações sobre a existência de redes sociais, apoio técnico, componente curricular e utilização da internet.

Para o monitoramento da Meta 7.a sugere-se a composição de um indicador que considere o total de escolas públicas que possuem conectividade à internet de alta velocidade (atualmente o que temos disponível é o quesito Internet em Banda Larga) e, ao mesmo tempo, façam uso para fins pedagógicos dessa conexão, mobilizando os seguintes quesitos do instrumento da pesquisa sobre a escola: .

49 – Internet banda larga

☐ Sim ☐ Não

46 – Acesso à internet

☐ Para uso administrativo ☐ Para uso no processo de ensino aprendizagem ☐ Para uso dos alunos ☐ Para uso da comunidade

☐ Não possui acesso à internet

FIGURA 1
QUESITOS RELACIONADOS À CONECTIVIDADE À INTERNET

Fonte: Questionário do Censo Escolar da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025b).

O indicador poderia ser assim instituído:

Indicador 7A :

$$\frac{\text{Total de Escolas Públicas com Internet Banda Larga e que fazem seu Uso Pedagógico}}{\text{Total de Escolas Públicas}} \times 100$$

Considerando que os padrões anteriormente definidos de velocidade da internet parecem não atender aos desafios atuais, espera-se que esses padrões sejam revistos em breve para atualização junto ao Censo Escolar da Educação Básica. Por hora, optou-se por utilizar os dados oficiais já divulgados.

3.2 LINHA DE BASE PARA O INDICADOR 7A

Para a Meta 7.a, verifica-se que, em 2024, 58,1 % das escolas públicas brasileiras já possuíam Internet Banda Larga e a utilizavam para fins pedagógicos, conforme demonstra o Gráfico 1. Esses resultados permitem afirmar que a meta intermediária estabelecida no PL 2614/2024 de 50% até o quinto ano de vigência do PNE já teria sido superada, de acordo com os dados oficiais já divulgados em relação à conectividade em Banda Larga.

Não obstante, ao se elevar o padrão de conectividade para uma velocidade mais adequada à realidade, conforme aponta a Resolução Cenec Nº 2, de 2024, será necessária a realização de estudos que sistematizem a medição e, consequentemente, a coleta dessas informações pelo Censo Escolar da Educação Básica.

4 PERSPECTIVAS E DESAFIOS PARA A PROMOÇÃO DA APRENDIZAGEM EM EDUCAÇÃO DIGITAL NO BRASIL

Ao propor a Meta 7.b: assegurar o nível adequado de aprendizagem em educação digital, o PL explicita a necessidade das redes de ensino se mobilizarem para a implementação da educação digital e midiática nas escolas. Essa meta parece ter sua motivação ancorada na necessidade do Estado brasileiro atuar fortemente para preparar e proteger sua população, sobretudo as crianças e jovens em idade escolar, para lidar com os desafios do mundo digital.

Segundo os dados da pesquisa TIC Kids online, em 2024, 93% da população de 9 a 17 anos eram usuárias de internet no Brasil. Aproximadamente 51%, ou seja, praticamente a metade dessa população diz ter acessado a internet na escola. Mais de 80% dos usuários de internet de 9 a 17 anos possuíam perfil próprio em pelo menos

uma das plataformas digitais investigadas. Quase a totalidade (99%) possuía perfil em ao menos uma plataforma digital. (CGI. NIC, 2025). Esses dados evidenciam a existência de uma esfera de atuação e interação social nos dias atuais, que expõe a população a ambientes digitais e midiáticos para os quais as pessoas, em sua maioria, não estão devidamente preparadas. Ao lado disso, observa-se o crescimento do seu uso inadequado, tais como: a veiculação de imagens que violam segurança e privacidade, a exposição precoce a conteúdos impróprios, desafios *on line* que ameaçam a vida de pessoas, a perda de concentração, o aumento da ansiedade, o acesso crescente aos jogos de azar, o crescimento de discursos de ódio e outros tipos de violência nos meios digitais. Contexto que coloca em risco a saúde física e mental principalmente das crianças e jovens, que são os que mais utilizam as tecnologias digitais e ainda estão na etapa de formação educacional e maturação das principais estruturas biológicas relacionadas ao desenvolvimento cognitivo.

Nesse sentido é preciso promover habilidades e competências necessárias para o uso adequado e seguro desse aparato tecnológico, bem como para desenvolver o potencial criativo de toda uma geração, o que seria o viés positivo da utilização dos meios tecnológicos e digitais para prover a sociedade da valorização da diversidade do pensar, criar e propor novas soluções para os desafios contemporâneos. Para tanto, as escolas precisam preparar os estudantes para serem cidadãos digitais críticos e conscientes, o que só será possível com a utilização das tecnologias do mundo digital com propósito pedagógico claro.

De acordo com o Censo Escolar, o número de turmas que declararam áreas do conhecimento/componentes curriculares: Informática/Computação, variou ao longo de 2019 e 2024, apresentando seu maior valor em 2023 com 161.045 turmas

Em 2023, o relatório *Global education monitoring report 2023: Technology in education: A tool on whose terms?* apresentou como uma das conclusões do levantamento de dados realizado com governos de diversos países que as tecnologias digitais somente atingiriam os objetivos esperados de apoio aos processos de ensino e de aprendizagem, caso fossem implementadas no currículo por meio do estabelecimento de princípios sólidos, pautados na intencionalidade pedagógica (Unesco, 2023).

A maioria dos docentes no Brasil, de acordo com a pesquisa TIC Educação 2022 (CGI. NIC, 2024), declara que a falta de equipamentos é um dos motivos para não fazerem uso das tecnologias digitais em atividades de ensino e de aprendizagem.

As Diretrizes Operacionais para a Educação Digital e Midiática (Brasil. CNE. CEB, 2025) apresenta em seu Título III, as orientações curriculares para subsidiar a implementação da educação digital e midiática. Em seu Art. 30, esclarece que “Os documentos de referência pedagógica (Diretrizes Curriculares e BNCC) devem ser a base de conhecimentos, aprendizagens, competências e habilidades da educação digital e midiática, cabendo às redes de ensino a decisão sobre a melhor forma de implementação.” (Brasil, 2025, p. 10). Outrossim, versa instruções sobre o planejamento e abordagem curricular da educação digital e midiática em cada etapa de ensino e, por

fim, acrescenta orientações específicas para a formação dos profissionais da educação, destacando a autonomia e responsabilidade das redes de ensino para isso.

Considerando a atual fase de implementação curricular da educação digital e das iniciativas para a formação de professores, sem desconsiderar os desafios para prover as escolas de conectividade de qualidade à internet, é compreensível a inexistência de dados oficiais sobre a aprendizagem em educação digital para os estudantes nas escolas do Brasil, até porque as avaliações nacionais até a presente data ainda não avaliam habilidades e competências relacionadas a esse domínio curricular.

Sugere-se, assim, o investimento em estudos comparativos com avaliações internacionais que possam vir a auxiliar o Brasil a propor a avaliação deste novo componente. Nesse sentido, vale notar a edição do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) de 2025, que vai medir as competências digitais dos estudantes em todo o mundo. O Pisa é uma avaliação global de estudantes com 15 anos, realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, a cada edição, aborda um novo domínio inovador. Na edição de 2025, o domínio inovador é “aprendizagem no mundo digital” que concentra duas competências essenciais: a) a aprendizagem autorregulada, que se refere ao monitoramento e controle dos processos metacognitivos, cognitivos, comportamentais, motivacionais e afetivos durante a aprendizagem; e, b) práticas de investigação computacional e científica, que se referem à capacidade de usar ferramentas digitais para explorar sistemas, representar ideias e resolver problemas com lógica computacional.

O Brasil participa da aplicação do PISA 2025, sendo o teste aplicado a uma amostra composta por 1.128 escolas em todas as UFs e aproximadamente 40 mil estudantes. Os resultados dessa avaliação, previstos para final de 2026, permitirão que tenhamos uma referência para o Brasil em termos de aprendizagem digital. Esse resultado servirá como um dos insumos para estudos que auxiliem a definição do construto da educação digital, mas é preciso ter claro que ele não corresponde ao currículo da educação básica no Brasil. Para que se possa construir uma proposta de avaliação desse novo construto nas avaliações de larga escala nacionais, será preciso envidar esforços nessa direção que considerem como as redes de ensino estão abordando o tema em seus currículos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo 7 aparece no PL em consonância com pelo menos dois enfoques. O primeiro está relacionado à infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação que devem servir a propósitos pedagógicos nas escolas. Essa infraestrutura

e acesso podem ser observados por meio de pesquisas já consolidadas, como é o caso das informações estatísticas disseminadas pelo Censo da Educação Básica.

O segundo enfoque está relacionado aquilo que os estudantes precisam ou deveriam aprender para desenvolver e usufruir criticamente das tecnologias e cultura digitais. Nesse sentido, a Meta 7.b, que está especificamente relacionada a avaliação da aprendizagem digital, ensejará discussões mais específicas e aprofundadas que concorram para as definições necessárias referentes ao tema.

Embora a PNED represente um avanço significativo no contexto educacional contemporâneo, não pode ser considerada uma solução única para os desafios enfrentados pela sociedade da informação, sobretudo os problemas estruturais que afetam a educação, desde as desigualdades sociais e econômicas até as limitações no acesso à tecnologia e às competências digitais. De igual modo a BNCC e a BNCC – Computação encontram grandes desafios para serem implementadas nas escolas brasileiras por razões que passam pela ausência de profissionais devidamente qualificados e valorizados, bem como a ausência de condições estruturais. Ainda assim, o posicionamento do novo PNE frente a esses desafios é de grande relevância porque coloca no horizonte de todos os atores públicos a indagação sobre como fazer com que o sistema educacional brasileiro promova uma educação digital significativa sem ficar à deriva das inovações tecnológicas.

Em se tratando dos indicadores educacionais, especificamente, é preciso reconhecer e utilizar os dados do Censo Escolar da Educação Básica para medir o alcance da conectividade em banda larga e seu uso pedagógico nas escolas públicas brasileiras, tendo em vista sua periodicidade, validade e perenidade. Muito embora, venham a ser necessárias atualizações de algumas definições relacionadas às características de acesso, conectividade e velocidade da internet, o que demandará a realização de estudos específicos conduzidos pelo Inep em articulação com os demais atores envolvidos. Tais estudos precisarão considerar não somente o acesso à internet, mas também fatores como a estabilidade da conexão e a forma de disponibilização desse acesso aos alunos e profissionais da educação.

No que se refere à Meta 7.b, é preciso criar meios para que seja concebido e avaliado o construto aprendizagem digital no Brasil, fazendo-se cumprir o inciso X da Lei Nº 9.448/97, incluído pela Lei nº 14.533, de 2023. Para tanto, urge investir em estudos que possam subsidiar a concepção da avaliação da aprendizagem digital, considerando, não só a participação do Brasil no Pisa 2025, que medirá o domínio inovador denominando “aprendizagem no mundo digital”, mas também o que prevê o currículo e sua abordagem nas escolas brasileiras, além do acúmulo de pesquisas e estudos realizados há décadas sobre aprendizagem e desenvolvimento de competências relacionadas ao tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Programa Nacional de Tecnologia Educacional - ProInfo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2023a. Seção 1, p. 1. Edição extra – B.

BRASIL. Decreto nº 11.713, de 26 de setembro de 2023. Institui a Estratégia Nacional de Escolas Conectadas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 set. 2023b. Seção 1, p. 2.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2024b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer CNE/CEB nº 2, de 2022*. Define normas sobre Computação na Educação Básica, em complemento à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/docman/fevereiro-2022-pdf/235511-pceb002-22/file>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução CNE/CEB nº 2, de 21 de março de 2025. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais sobre o uso de dispositivos digitais em espaços escolares e integração curricular de educação digital e midiática. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 mar. 2025. Seção 1, p. 34.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017. Institui e orienta a implantação da Base

Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2017. Seção 1, p. 44.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 4, de 17 de dezembro de 2018. Institui a Base Nacional Comum Curricular na etapa do ensino médio (BNCC-EM), como etapa final da educação básica, nos termos do artigo 35 da LDB, completando o conjunto constituído pela BNCC da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, com base na Resolução CNE/CP nº 2/2017, fundamentada no Parecer CNE/CP nº 15/2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2018. Seção 1, p. 120.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Orientações de preenchimento dos campos de infraestrutura e tecnologia no Censo Escolar*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matricula_inicial/orientacoes_preenchimento_campos_infraestrutura_tecnologia_censo_escolar.pdf. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: microdados do Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, 2025a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar: primeira etapa da coleta*. Brasília, DF, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial>. Acesso em: 22 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular: educação é a base*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Resolução Cenec nº 2, de 22 de fevereiro de 2024. Estabelece os parâmetros de conectividade para fins pedagógicos nos estabelecimentos de ensino da rede pública de educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 mar. 2024. Seção 1, p. 23.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC). *TIC educação: pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas escolas brasileiras 2023*. São Paulo: CGI/NIC, 2024. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20241119194257/tic_educacao_2023_livro_completo.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL (CGI). Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC). *TIC Kids Online Brasil: pesquisa sobre o uso da Internet por crianças e adolescentes no Brasil 2024*. São Paulo: CGI/NIC, 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512154312/tic_kids_online_2024_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 26 ago. 2025.

CONAE 2024: Conferência Nacional de Educação: Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. [Brasília, DF, 2024]. Disponível em: https://conae.mec.gov.br/arquivo/CONAE_2024_Documento_Final_29-02_compressed_compressed_1_ok.pdf. Acesso em: 19 nov. 2024.

MACHADO, A. A.; AMARAL, M. A. Uma análise crítica da competência cultura digital na Base Nacional Curricular Comum. *Ciência & Educação*, Bauru, v. 27, e21034, 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pisa 2025: learning in the digital world*. [S. l., 2025]. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/learning-in-the-digital-world/pisa-2025-learning-in-the-digital-world.html>. Acesso em: 13 ago. 2025.

SOARES, L. B. *Qualidade, equidade e combate a desigualdades: impressões iniciais sobre o projeto de lei nº 2.614, de 2024, como proposta de novo plano nacional de educação (2024-2034)*. Brasília, DF: Senado Federal/Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, 2024. (Boletim Legislativo, 104).

UNITED NATIONS EDUCATIONAL SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). *Global Education Monitoring report 2023: technology in education: a tool on whose terms?* Paris: Unesco, 2023.



QUANDO O PLANO NÃO CHEGA: OS DESAFIOS EDUCACIONAIS DAS POPULAÇÕES INDÍGENAS, QUILOMBOLAS E DO CAMPO NO NOVO PNE

Márcio Alexandre Barbosa Lima^I

Edna Alessandra Pereira^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6903>

RESUMO

O artigo analisa o objetivo 8 do Projeto de lei nº 2614/2024, integrante da proposta do novo Plano Nacional de Educação (PNE), que trata da educação escolar indígena, quilombola e do campo. Por meio de revisão histórica dos Planos, bem como da legislação correlata, são discutidos os avanços e limitações no tratamento dessas modalidades. Identifica-se que, embora o texto proponha a universalização do acesso e a ampliação de vagas, as metas permanecem restritas aos territórios indígenas e quilombolas, excluindo grande parte da população indígena que vive fora dessas áreas. Além disso, verifica-se que a qualidade da oferta e a permanência escolar são tratadas apenas como estratégias, sem definição de indicadores específicos para monitoramento. Os resultados apontam a persistência das piores condições educacionais entre indígenas, quilombolas, pretos

^I Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduada em Ciências de Dados pela Universidade Estácio de Sá (Unesa); graduada e mestra em Estatística pela Universidade de Brasília (UnB).

e pardos, evidenciando desigualdades históricas. Conclui-se que o novo PNE deve incorporar metas que contemplem as dimensões étnicas e territoriais, estabelecendo objetivos específicos para cada uma delas. Para tanto, torna-se imprescindível o aprimoramento das bases estatísticas, a fim de garantir o direito à educação e superar a invisibilidade a que esses grupos historicamente foram submetidos.

Palavras-chave: educação escolar indígena; educação escolar quilombola; Plano Nacional de Educação; educação básica; modalidades de ensino.

INTRODUÇÃO

O Objetivo 8 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024 trata da educação escolar indígena, da educação escolar quilombola e da educação do campo e agrupa essas modalidades de ensino, previstas na legislação educacional, sob um único objetivo no referido documento. O Objetivo 8 visa garantir o acesso, a qualidade e a permanência aos estudantes dessas modalidades no sistema educacional.

A educação escolar indígena, a educação escolar quilombola e a educação do campo são destinadas a populações que majoritariamente vivem em áreas rurais do País. Essas modalidades possuem diretrizes curriculares nacionais específicas para seu funcionamento e são caracterizadas pela estreita relação entre território, cultura e identidade.

A educação escolar quilombola foi formalmente reconhecida em 2010, nas Diretrizes Curriculares Gerais da Educação Básica, enquanto a educação escolar indígena possui uma trajetória histórica mais longa. As primeiras escolas voltadas para a população indígena foram implantadas ainda no século 16 por missionários jesuítas, tendo como principais objetivos a conversão ao cristianismo, a assimilação à sociedade branca e o controle social dessa população.

A relação dos povos indígenas com a escola passou por diversas transformações, marcadas por períodos distintos, como o pombalino, os diretórios e as missões. De outro lado, a população negra, durante esse período, submetida ao trabalho escravo, permaneceu majoritariamente excluída do acesso à educação formal.

Com a Proclamação da República e o avanço da ocupação no interior do País, os povos indígenas passaram a ser vistos como um entrave ao “progresso”. Nesse contexto, foi criado o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI), reforçando a perspectiva de controle e assimilação dos povos indígenas como um dos principais objetivos da educação voltada para essas populações.

O SPI foi extinto em 1960, sendo substituído pela Fundação Nacional do Índio (Funai), que assumiu a responsabilidade pela educação escolar indígena até o início dos anos 1990. Embora tenha ocorrido o reconhecimento da língua materna indígena

pelo Estado, essa valorização ocorreu, inicialmente, como um instrumento adicional de assimilação cultural.

A promulgação da Constituição de 1988 marcou um novo momento na relação dos povos indígenas e quilombolas com o Estado e, conseqüentemente, com os sistemas educacionais. Esse avanço foi resultado das lutas iniciadas ainda na década de 1970, quando grupos indígenas, quilombolas e outros segmentos da sociedade, com o apoio de organizações da sociedade civil, passaram a reivindicar direitos e reconhecimento.

Pela primeira vez na história do Brasil os indígenas estavam representados por um capítulo inteiro na Constituição Federal, rompendo com a perspectiva tutelar, assimilacionista e reconhecendo sua diferença cultural.

Diz a Constituição:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

Art. 210. § 2.º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. (Brasil, 1988, grifos nossos).

A oferta de uma educação escolar diferenciada e bilíngue aos povos indígenas constitui direito garantido pela Constituição. Esse direito também é assegurado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que, em conformidade com o artigo 210 da Constituição, reafirma o direito dos povos indígenas ao uso de suas línguas maternas em processos próprios de aprendizagem. Além disso, a LDB estabelece os objetivos específicos da educação escolar indígena. Segundo a LDB:

Art. 78. O Sistema de Ensino da União, com a colaboração das agências federais de fomento à cultura e de assistência aos índios, desenvolverá programas integrados de ensino e pesquisa, para oferta de educação escolar bilíngue e intercultural aos povos indígenas, com os seguintes objetivos:

- I - Proporcionar aos índios, suas comunidades e povos, a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e ciências;*
- II - Garantir aos índios, suas comunidades e povos, o acesso às informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não-índias. (Brasil, 1996, grifos nossos).*

O Conselho Nacional de Educação (CNE) regulamentou o tema e, posteriormente, publicou as Diretrizes Curriculares Nacionais para as Escolas de Educação Escolar

Indígena, Quilombola e do Campo. Essas diretrizes são fundamentais para a compreensão do Objetivo 8, de suas metas e do público-alvo dessas modalidades de ensino.

Segundo a Resolução CNE/CEB nº 3/1999:

Art. 2º Constituirão elementos básicos para a organização, a estrutura e o funcionamento da escola indígena:

I - *Sua localização em terras habitadas por comunidades indígenas*, ainda que se estendam por territórios de diversos Estados ou Municípios contíguos;

II - *Exclusividade de atendimento a comunidades indígenas*;

III - *O ensino ministrado nas línguas maternas das comunidades atendidas*, como uma das formas de preservação da realidade sociolinguística de cada povo;

IV - *A organização escolar própria*. (Brasil. CNE. CEB, 1999, grifos nossos).

A educação escolar indígena possui organização própria com calendário, currículo, material didático e professores próprios e se destina às populações indígenas localizadas em terras indígenas. Na educação escolar indígena, o uso da língua materna em processos próprios de aprendizagem é o grande diferencial em relação às outras duas modalidades.

No que tange às comunidades localizadas em terras remanescentes de quilombos, não há referências à questão educacional na Carta Magna, mas a Constituição garantiu direitos relacionados ao território e à sua cultura, que indiretamente incidem sobre a educação:

Art. 68. *Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva*, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Art. 215. § 1º - *O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afrobrasileiras*, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (Brasil, 1988, grifos nossos).

Na LDB há duas menções à modalidade educação escolar quilombola ao tratar do fechamento das escolas no meio rural e ao tratar dos itinerários formativos da BNCC, reconhecendo as especificidades da educação indígena e quilombola.

A educação escolar quilombola se constituiu como modalidade de ensino a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica, aprovadas na Resolução CNE/CEB nº 8/2012, embora haja menção nas Diretrizes Gerais da Educação Básica em 2010. Segundo a Resolução CNE/CEB nº 8/2012:

Art. 9º A Educação Escolar Quilombola compreende:

I - *Escolas quilombolas*;

II - *Escolas que atendem estudantes oriundos de territórios quilombolas.*

Parágrafo único: *Entende-se por escola quilombola aquela localizada em território quilombola.* (Brasil. CNE. CEB, 2012b, grifos nossos).

Assim como na educação escolar indígena, a educação escolar quilombola ocorre em escolas localizadas dentro dos territórios quilombolas. No entanto, essa modalidade também se estende a escolas situadas fora desses territórios, mas que atendem estudantes quilombolas (Art. 9º, II), o que levanta questões metodológicas relevantes no contexto do Objetivo 8 do PL. A situação de estudar (e viver) fora do território também ocorre entre os indígenas, que muitas vezes não encontram escolas que ofertam ensino médio ou os anos finais do ensino fundamental.

As escolas do campo, ou situadas em áreas rurais, receberam atenção específica na LDB, que as definiu com base em critérios territoriais e culturais, reconhecendo-as como elementos fundamentais para a constituição da educação do campo. Segundo a lei:

Art. 28. *Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:*

I - *conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos das escolas do campo, com possibilidade de uso, dentre outras, da pedagogia da alternância;* (Redação dada pela Lei nº 14.767, de 2023)

II - *Organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;*

III - *Adequação à natureza do trabalho na zona rural.* (Brasil, 1996, grifos nossos).

Posteriormente, o CNE publicou a Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de abril de 2008, definindo o público-alvo dessa modalidade:

Art. 1º A Educação do Campo compreende a Educação Básica em suas etapas de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio e destina-se ao atendimento às *populações rurais em suas mais variadas formas de produção da vida* – agricultores familiares, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, assentados e acampados da Reforma Agrária, *quilombolas, caiçaras, indígenas* e outros. (Brasil. CNE. CEB, 2008, grifos nossos).

Assim, a educação do campo engloba não apenas camponeses, mas também quilombolas e indígenas, povos das águas e das florestas, representando uma modalidade mais abrangente em relação às outras duas, destinadas especificamente às populações indígenas e de áreas remanescentes de quilombos, vivendo em seus territórios.

Mais uma vez, destaca-se, em todas essas legislações, a importância do território onde a escola está inserida e o respeito a seus modos de vida. A educação escolar indígena, assim como a quilombola e a do campo, destinam-se às respectivas populações em seus territórios, com calendários, currículo, material didático e professores próprios e preparados para trabalhar com essas populações.

Essas modalidades, com suas características e seus respectivos públicos, foram tratadas nos Planos Nacionais de Educação (PNEs) aprovados no Congresso Nacional nos últimos 20 anos.

A proposta deste trabalho é analisar o Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024 e suas metas. Inicialmente, o estudo apresenta um breve histórico sobre como essa temática aparece nos PNEs anteriores. Em seguida, analisa a proposição de metas presentes no PL nº 2.614/2024, discute sobre as bases de dados existentes e as necessárias para o seu monitoramento e, ao final, traz considerações e recomendações no intuito de contribuir com o debate sobre a elaboração do próximo PNE.

O TEMA NO PNE 2001-2010

No PNE de 2001 (Lei nº 10.172/2001), das três modalidades presentes no Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024, apenas a educação escolar indígena foi abordada em um capítulo específico, que apresenta diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas. O documento destaca como desafios para a implementação de uma política educacional adequada: o tamanho da população indígena, sua dispersão pelo território nacional e sua diversidade sociocultural.

O documento também alerta para a falta de articulação entre estados e municípios para a oferta da modalidade de ensino:

Com a transferência de responsabilidades da Funai para o MEC, e deste para as secretarias estaduais de educação, criou-se uma situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas.

Não há, hoje, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que dificulta a implementação de uma política nacional que assegure a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngue às comunidades indígenas. (Brasil, 2001, item 9).

Além do diagnóstico, bastante atual, destacam-se alguns dos objetivos do PNE de 2001 para os povos indígenas e que reaparecem como estratégias ou metas no PL nº 2.614/2024:

- Universalizar a oferta às comunidades indígenas de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental. (Meta 8.d).

- Ampliar, gradativamente, a oferta de ensino de 5ª a 8ª série à população indígena. (Meta 8.d).
- Criar a categoria oficial de “escola indígena” para que a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngue seja assegurada. (Estratégia 8.5).
- Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério. (Estratégia 8.5).

Alguns desses objetivos estipulados em 2001 foram parcialmente alcançados ao longo desses anos, como no caso do reconhecimento da escola indígena específica e da carreira do magistério indígena, que já ocorre em alguns estados, além do aumento das matrículas em todas as etapas. Contudo, a divisão de responsabilidade entre os estados e municípios na oferta de ensino aos povos indígenas se mantém como um desafio à cooperação federativa e faz com que muitos indígenas não tenham acesso ao ensino médio e/ou à segunda etapa do ensino fundamental justamente por falta de escolas em algumas redes.

O Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, que trata da educação escolar indígena e sua organização em territórios etnoeducacionais, foi uma ação importante para superar esses obstáculos, mas que ainda não foi plenamente efetivada nos territórios. Com relação aos quilombolas e as escolas do campo, o PNE de 2001 não faz referências a essas modalidades.

O TEMA NO PNE 2014-2024

Enquanto o PNE de 2001 dedicava um capítulo à educação escolar indígena, o PNE vigente menciona povos indígenas, quilombolas e comunidades do campo de forma tangencial em algumas metas, sem uma meta específica para essas populações.

A Meta 8 do PNE vigente busca elevar a escolaridade da população adulta do campo e igualar a escolaridade média entre negros e não negros:

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as *populações do campo*, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e *igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados* à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (Brasil, 2014, grifos nossos).

Essa é a única meta cujos indicadores consideram aspectos raciais e territoriais. No âmbito territorial, evidencia a desigualdade entre a população do campo e a urbana.

Em relação à questão racial, busca reduzir a desigualdade educacional entre negros e não negros, embora não mencione especificamente territórios e povos indígenas ou quilombolas.

No PNE vigente, os povos indígenas são mencionados pelas estratégias, em 13 metas. Em 15 estratégias, são considerados juntamente com quilombolas e estudantes das escolas do campo. Em outras nove, também são incluídos ao lado de populações itinerantes (Estratégias 5.5, 7.26, 10.3), tradicionais (Estratégia 7.26), pessoas com deficiência (Estratégias 3.7, 7.27, 12.5), superdotadas ou com transtornos globais do desenvolvimento (Estratégia 12.5). Apenas três estratégias (5.5, 7.26 e 7.27) são especificamente voltadas para os povos indígenas, as quais tratam do uso da língua materna e da organização do tempo escolar.

Nesse contexto, apesar de não haver uma meta específica destinada aos povos indígenas ou quilombolas, essas populações foram lembradas nas estratégias estabelecidas tendo em vista o alcance das metas. No PNE vigente, essas populações aparecem nestas estratégias, da seguinte forma:

Meta 1: (...) de forma a atender às especificidades dessas comunidades (...). (Estratégia 1.10).

Meta 2: (...) considerando as especificidades (...). (Estratégia 2.6).

Meta 3: (...) observando-se as peculiaridades das populações (...). (Estratégia 3.7).

Meta 5: (...) que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas (...). (Estratégia 5.5).

Meta 6: (...) considerando-se as peculiaridades locais (...). (Estratégia 6.7).

Meta 7: (...) consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa. (Estratégia 7.26).

Meta 7: (...) considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena (...). (Estratégia 7.27).

Meta 10: (...) considerando as especificidades das populações (...). (Estratégia 10.3).

Meta 11: (...) de acordo com os seus interesses e necessidades (...). (Estratégia 11.9)

Meta 18: (...) considerar as especificidades socioculturais (...). (Estratégia 18.6). (Brasil, 2014).

Nesses termos, essas populações são mencionadas de forma transversal (ou talvez tangencial) pelas estratégias, em 13 metas. Ou seja, não há objetivos específicos ou metas quantitativas estipulados, o que seria essencial para um monitoramento efetivo do atendimento a esses grupos historicamente marginalizados.

Além disso, é importante ressaltar que parte dessa lacuna resulta de um vazio estatístico mais amplo em relação aos povos indígenas e quilombolas. Além de não contarem com metas específicas, não há dados que possibilitem a construção de indicadores próprios para monitorar o acesso, a qualidade ou a permanência dessas populações nas escolas, o que perpetua a invisibilidade desses grupos. Dessa forma, o PNE vigente reconhece a existência dessas escolas, estudantes e modalidades, mas, ao contrário do PNE de 2001, pelo menos quanto aos indígenas, não estabelece metas específicas e quantitativas a serem alcançadas.

O OBJETIVO 8 NO PL Nº 2.614/2024

A modalidade de educação escolar indígena é retomada no PL nº 2.614/2024, no âmbito do Objetivo 8, juntamente com outras duas modalidades que até então não figuravam nos PNEs: a educação do campo e a educação quilombola.

O Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024 propõe “Garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência em todos os níveis, as etapas e as modalidades na educação escolar indígena, na educação do campo e na educação escolar quilombola” (Brasil, 2024) e apresenta seis metas:

Meta 8.a. Ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena, de modo a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a três anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 8.b. Ampliar em 1/3 (um terço) a cobertura de creches na modalidade de educação do campo, para crianças de zero a três anos, em áreas rurais, até o final da vigência deste PNE.

Meta 8.c. Ampliar em 50% (cinquenta por cento) a cobertura de creches na modalidade de educação escolar quilombola, para crianças de zero a três anos, em territórios quilombolas, até o final da vigência deste PNE.

Meta 8.d. Universalizar o atendimento das crianças e estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, na modalidade de educação escolar indígena, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da educação escolar indígena, o direito ao multilinguismo e a interculturalidade.

Meta 8.e. Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação do campo.

Meta 8.f. Universalizar o atendimento das crianças e dos estudantes na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, em conformidade com as diretrizes curriculares nacionais da modalidade educação escolar quilombola. (Brasil, 2024).

Nota-se que, embora o objetivo mencione temas como qualidade da oferta e permanência na escola, as metas do Objetivo 8 focam exclusivamente o acesso. Os temas da qualidade e da permanência são abordados como estratégias para o alcance da meta e, com isso, deixam de ser monitorados com indicadores próprios. Algumas dessas estratégias, inclusive, repetem dispositivos da legislação já existente no âmbito do PNE vigente (Estratégias 8.1, 8.2, 8.4, 8.5, 8.12 e 8.17) e retomam objetivos presentes no PNE de 2001, como incentivos à formação de professores, elaboração de materiais didáticos, estabelecimento de padrões de qualidade que considerem aspectos como infraestrutura, transporte escolar, merenda e a construção de uma política de avaliação da educação ofertada, seguindo modelos de inclusão já adotados no PNE vigente.

Além do Objetivo 8, os indígenas, os quilombolas e as populações do campo são mencionados em 24 estratégias de outros objetivos do PL: Estratégias 1.4, 1.7, 3.3, 4.3, 4.4, 5.4, 5.11, 6.5, 6.6, 7.4, 10.10, 10.11, 11.6, 11.7, 11.8, 12.6, 13.7, 13.9, 14.9, 16.6, 16.7, 16.8, 16.16 e 17.9. Em todas essas estratégias, os três grupos aparecem acompanhados de outros povos, como os das águas e das florestas, pessoas com deficiência, indivíduos do sistema socioeducativo e prisional e crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, de maneira semelhante ao que ocorre no PNE vigente.

A universalização do acesso à educação obrigatória para os povos indígenas, quilombolas e as populações do campo está prescrita no PL nº 2.614/2024 por meio do Objetivo 8. Todavia, essa representação não é completa, pois a modalidade de educação escolar indígena e quilombola se restringe aos territórios, ao passo que a população indígena, preta e parda ultrapassa essas fronteiras.

Com isso, qual seria a meta de acesso e permanência para os indígenas citadinos, que vivem fora das aldeias e representam mais de 60% de toda a população indígena declarada no Censo Demográfico de 2022 e que muitas vezes deixam as aldeias justamente para continuar seus estudos? E em relação a população preta e parda, que historicamente apresenta desigualdades educacionais e que não vive em territórios quilombolas? Trata-se de questões a serem observadas nas fases de discussão no Congresso Nacional.

INDICADORES

No monitoramento atual do PNE, os dados utilizados para as metas de acesso à escola são obtidos por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c). Essa pesquisa é a base para o cálculo dos indicadores das Metas 1, 2, 3, 8, 9, 12 e 17. No entanto, nas notas metodológicas da Pnad-c, é possível identificar a ausência de informações específicas sobre populações indígenas, quilombolas e do campo em seus respectivos territórios, o que limita a capacidade de monitoramento desses grupos.

A abrangência geográfica da Pnad Contínua é todo o Território Nacional, dividido nos setores censitários da Base Operacional Geográfica de 2010, excluindo áreas com características especiais, classificadas pelo IBGE como setores de *aldeias indígenas*, quartéis, bases militares, alojamentos, *acampamentos*, embarcações, barcos, navios, penitenciárias, colônias penais, presídios, cadeias, asilos, orfanatos, conventos, hospitais e *agrovilas de projetos de assentamentos rurais*, e também os *setores censitários localizados em terras indígenas*. (IBGE, 2024, p. 10, grifos nossos).

Como mencionado, o vazio estatístico em relação aos povos indígenas diz respeito à falta de dados sobre essas populações em seus territórios, uma lacuna que também se aplica às comunidades quilombolas. O dado mais recente disponível é o Censo Demográfico de 2022, que, por ser realizado a cada 10 anos, não pode ser utilizado como fonte para o monitoramento contínuo do PNE. Apesar disso, o Censo Demográfico de 2022 serve como uma linha de base importante para orientar o acompanhamento das políticas públicas.

Os dados do Censo apresentam um panorama detalhado da população indígena, tanto dentro quanto fora de seus territórios, permitindo identificar a distribuição por faixas etárias e as taxas de frequência escolar desse grupo.

O Censo de 2022 coletou informações em terras quilombolas, embora nem todos os resultados tenham sido divulgados até a publicação deste trabalho, limitando, por enquanto, a análise completa dessas populações.

Além do Censo Demográfico como fonte principal de informações sobre as populações indígenas e quilombolas em seus territórios, outra fonte relevante é o Censo Escolar da Educação Básica. Os dados do Censo Escolar fornecem detalhes sobre o número de matrículas, escolas, professores e as condições de funcionamento das instituições localizadas em terras indígenas, quilombolas e áreas rurais. No entanto, essa fonte não informa quantos indivíduos estão fora da escola, o que limita a compreensão completa da situação educacional dessas populações e o objetivo almejado no PL.

Em relação às escolas indígenas, há informação sobre o funcionamento da modalidade da educação escolar indígena (IN_EDUCACAO_INDIGENA) e sobre a localização dessas escolas em territórios indígenas (ELD), sobre o local de moradia dos estudantes (TP_LOCAL_RESID_DIFERENCIADA) e sobre o uso da língua materna (TP_INDIGENA_LINGUA). Entretanto, informações sobre o funcionamento das modalidades da educação escolar quilombola e do campo ainda não são coletadas pelo Censo Escolar.

No Censo Escolar, as escolas de localização diferenciada (ELD) são definidas como aquelas situadas em terras indígenas (não necessariamente demarcadas), em terras quilombolas reconhecidas pela Fundação Cultural Palmares e em áreas de assentamento ou vinculadas a programas de reforma agrária. Mais recentemente,

foram incluídas nessa categoria as escolas destinadas a outros povos tradicionais, conforme estabelecido pelo Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007.

Dessa forma, por meio dos dados do Censo Escolar, é possível identificar escolas indígenas localizadas em terras ainda não demarcadas. Em levantamento realizado para este estudo, foram localizados 91 municípios que possuem escolas indígenas, embora não possuam terras indígenas declaradas, homologadas, regularizadas ou encaminhadas como Reservas Indígenas. No entanto, em relação às comunidades quilombolas, essa identificação não foi viabilizada até o momento devido à ausência de dados publicados no Censo Demográfico.

No que se refere à modalidade de educação escolar do campo, não é possível afirmar que todas as escolas localizadas em áreas rurais ofereçam a modalidade de ensino definida pelas resoluções. Para obter essa informação, seria necessário incluir uma variável específica na coleta de dados do Censo Escolar, como já ocorre com a modalidade de educação escolar indígena.

Assim, com as fontes de dados atualmente disponíveis, é possível identificar o número de matrículas em cada ELD, mas não há como determinar quantos indígenas ou quilombolas em idade escolar estarão fora das escolas nos próximos anos, o que não deixa de representar uma forma de racismo institucional.

Embora não existam dados sobre o acesso à educação básica entre essas populações, estudo anterior (Lima; Pereira; Candeia, 2024) identifica que os casos de evasão escolar permanente entre indígenas e quilombolas matriculados em ELD ocorrem em todos os anos, mas com maior intensidade nos anos finais de cada ciclo escolar (5º e 9º anos), além da EJA ensino fundamental, conforme se vê na Tabela 1.

TABELA 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL ANUAL DOS ALUNOS QUE EVADIRAM DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SEMPRE ESTUDARAM EM ESCOLAS RURAIS, SEGUNDO A ETAPA DE ENSINO E O TIPO DE LOCALIZAÇÃO DIFERENCIADA – BRASIL, 2014-2021

Etapa de Ensino	Indígenas									Quilombolas									Rurais								
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
Creche	0,4	0,4	0,8	0,5	0,6	0,7	0,6	1,8		1,3	0,9	1,1	1,6	2,0	2,3	3,0	3,9		0,5	0,7	0,8	1,0	1,1	1,5	2,4	4,6	
Pré-escola	3,4	4,1	4,3	3,4	3,6	3,0	3,8	5,0		4,5	2,9	3,9	3,2	4,6	3,5	5,1	5,1		2,0	2,0	2,2	2,4	2,3	3,0	3,9	4,9	
EF - 1º Ano	4,0	4,4	3,1	3,1	3,5	2,7	2,5	3,1		2,3	2,2	1,7	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8		1,2	1,2	1,0	1,2	1,3	1,2	1,3	1,7	
EF - 2º Ano	4,7	5,1	3,5	3,3	2,8	2,6	3,3	2,4		1,9	1,9	1,5	2,4	1,6	2,1	1,5	1,4		1,3	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,2	1,4	
EF - 3º Ano	6,3	5,7	4,7	4,2	4,8	3,5	4,0	3,1		2,0	1,4	2,7	2,4	1,4	2,0	2,2	1,3		1,8	1,6	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1	1,3	
EF - 4º Ano	6,2	6,5	5,0	5,1	3,9	3,9	4,8	3,3		1,9	1,6	2,0	2,7	2,1	2,5	1,7	1,2		2,4	2,2	1,9	1,8	1,7	1,5	1,2	1,5	
EF - 5º Ano	9,3	8,2	9,7	8,8	8,0	10,1	10,4	8,4		2,6	2,7	3,5	3,7	3,6	3,6	3,4	2,3		3,9	3,7	3,5	3,2	2,9	2,9	3,0	2,8	
EF - 6º Ano	6,6	7,3	6,1	5,4	4,8	5,5	2,8	3,8		1,9	1,7	1,9	2,8	2,8	2,6	2,2	1,2		4,4	4,2	4,1	4,2	3,7	3,6	2,3	2,1	
EF - 7º Ano	4,7	6,4	6,2	5,3	3,9	3,9	2,3	4,6		1,6	1,7	1,3	2,4	1,9	1,8	1,3	1,9		4,1	3,8	3,6	3,8	3,7	3,4	2,2	3,4	
EF - 8º Ano	4,3	5,1	4,7	4,8	3,9	3,7	2,4	4,3		1,8	1,9	1,9	2,3	2,1	1,8	1,5	1,8		4,0	3,8	3,8	3,8	3,6	3,4	2,6	3,8	
EF - 9º Ano	7,6	8,2	10,2	7,6	7,9	8,7	11,8	13,1		3,3	2,7	2,9	3,8	3,5	4,7	7,2	5,0		6,7	6,7	7,1	6,9	6,7	6,7	9,6	10,2	
EM - 1ª Série	2,8	2,4	2,9	3,1	3,5	3,2	1,7	3,1		0,8	0,7	1,1	1,1	0,9	0,7	0,3	0,6		2,4	2,3	2,5	2,5	2,7	2,4	1,9	2,2	
EM - 2ª Série	1,6	1,5	1,6	2,0	2,2	2,7	1,4	2,9		0,6	0,3	0,5	0,5	0,7	0,6	0,7	0,9		1,8	1,8	2,0	1,9	2,0	1,7	1,6	2,7	
EM - 3ª Série	10,9	10,5	15,1	16,1	18,4	21,7	22,4	18,4		3,3	3,2	4,3	4,9	3,6	5,5	6,7	4,2		13,8	15,2	16,9	16,1	16,8	18,7	19,7	14,8	
EJA - EF	23,7	22,0	17,8	22,3	23,5	19,2	18,8	13,9		69,3	73,2	67,9	62,4	65,4	60,1	59,7	66,3		46,7	46,1	44,2	44,7	45,1	42,9	41,6	38,8	
EJA - EM	3,6	2,3	4,2	5,0	4,6	4,8	6,9	8,8		1,0	0,9	1,9	1,5	2,1	4,4	2,0	1,3		3,1	3,6	3,9	4,0	4,1	5,0	4,4	3,9	
Total	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100	100	100	100	100		100	100	100	100	100	100	100	100	

Fonte: Lima, Pereira e Candeia (2024).

Os anos com maiores percentuais de evadidos permanentes representam os anos de transição entre os anos iniciais e finais da educação básica, etapas muitas vezes atendidas por entes federativos diferentes, estando as iniciais sob responsabilidade dos municípios e as etapas finais e ensino médio, sob responsabilidade dos estados.

Embora os dados de monitoramento do atual PNE indiquem que o acesso à pré-escola (4 a 5 anos), ao ensino fundamental (6 a 14 anos) e ao ensino médio (15 a 17 anos) estão quase universalizados, com percentuais acima de 90%, entre os povos indígenas a realidade é bem diferente, pois os percentuais de acesso a escola entre os indígenas estão longe desses valores, com muitas crianças e adolescentes sem acesso à educação básica, conforme se verá a seguir por meio dos dados do Censo Demográfico de 2022.

A falta de vagas fica mais evidente quando se considera os estudantes que moram nos territórios, mas estudam em escolas não ELD. No ensino médio, entre os quilombolas, 69,5% dos estudantes que moram no território estudam em uma escola não ELD e na segunda etapa do fundamental o percentual é acima de 40% em todas as séries. Entre os estudantes indígenas esse percentual também é significativo nos anos finais e também no ensino médio, conforme Tabela 2.

TABELA 2
PERCENTUAL DE ESTUDANTES RESIDENTE EM INDÍGENAS E QUILOMBOLAS E ESTUDAM EM ESCOLAS FORA DO TERRITÓRIO – BRASIL – 2024

Etapa de Ensino	Indígenas	Quilombolas
Creche	16,1%	21,7%
Pré-escola	13,3%	23,7%
1º Ano	11,7%	26,7%
2º Ano	11,5%	26,7%
3º Ano	11,8%	25,9%
4º Ano	12,1%	27,6%
5º Ano	12,2%	25,6%
6º Ano	15,5%	43,6%
7º Ano	14,6%	43,7%
8º Ano	13,5%	43,2%
9º Ano	13,4%	41,3%
Ensino Médio	23,5%	69,5%
EJA – Fundamental	15,3%	23,7%
EJA - Ensino Médio	21,2%	75,9%

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2024).

DADOS DISPONÍVEIS

Os dados mais recentes sobre a população indígena são do Censo Demográfico de 2022 e revelam que há 1.694.836 pessoas declaradas indígenas, o que corresponde a 0,8% da população total do Brasil. Desse total, 622.844 vivem em terras indígenas, de acordo com os critérios do Censo, representando 36,7% da população indígena declarada e evidenciando um aumento no número de indígenas que vivem fora do território indígena.

No Censo Demográfico 2022, foram consideradas terras indígenas as declaradas, homologadas, regularizadas ou encaminhadas como Reservas Indígenas até 31 de julho de 2022, data de referência da pesquisa, conforme os dados da Funai.

Os estados com o maior percentual de indígenas vivendo nos seus territórios e, por isso, contemplados no Objetivo 8 do PL são: Mato Grosso (77,4%), Tocantins (76,0%), Roraima (73,5%), Maranhão (72,9%), Amapá (69,3%), Paraíba (63,2%), Acre (61,8%), Mato Grosso do Sul (59,0%), Rondônia (54,5%), Pará (51,6%), Santa Catarina (49,6%), Paraná (45,6%) e Rio Grande do Sul (43,6%). Juntos, eles somam 382.734 pessoas, o que representa 61,4% do total de indígenas que vivem em terras indígenas, conforme Tabela 3. Por outro lado, estado como a Bahia, que possui quase 300 mil indígenas, 92,5% deles estão fora das terras demarcadas, o que também ocorre nos estados de São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Norte, Piauí e Sergipe, todos com mais de 90% da população declarada indígena vivendo fora dos seus territórios.

TABELA 3

POPULAÇÃO INDÍGENA, DENTRO E FORA DE TERRAS INDÍGENAS DECLARADAS, HOMOLOGADAS, REGULARIZADAS E EM PROCESSO DE AQUISIÇÃO COMO RESERVA INDÍGENA ATÉ JULHO DE 2022, POR BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2022

(continua)

Brasil e UF	Total em Terras Indígenas	Total fora de Terras Indígenas	Total de Indígenas Brasil	Percentual de Indígenas Em Terras Indígenas	Percentual de Indígenas Na População
Brasil	622.844	1.071.992	1.694.836	36,7%	0,8%
Rondônia	11.525	9.621	21.146	54,5%	1,3%
Acre	19.583	12.111	31.694	61,8%	3,8%
Amazonas	149.080	341.855	490.935	30,4%	12,5%
Roraima	71.754	25.914	97.668	73,5%	15,3%
Pará	41.819	39.161	80.980	51,6%	1,0%
Amapá	7.853	3.481	11.334	69,3%	1,5%
Tocantins	15.213	4.810	20.023	76,0%	1,3%
Maranhão	41.677	15.489	57.166	72,9%	0,8%
Piauí	114	7.088	7.202	1,6%	0,2%
Ceará	10.521	45.851	56.372	18,7%	0,6%

TABELA 3

POPULAÇÃO INDÍGENA, DENTRO E FORA DE TERRAS INDÍGENAS DECLARADAS, HOMOLOGADAS, REGULARIZADAS E EM PROCESSO DE AQUISIÇÃO COMO RESERVA INDÍGENA ATÉ JULHO DE 2022, POR BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – BRASIL – 2022

(conclusão)

Brasil e UF	Total em Terras Indígenas	Total fora de Terras Indígenas	Total de Indígenas Brasil	Percentual de Indígenas Em Terras Indígenas	Percentual de Indígenas Na População
Rio Grande do Norte		11.724	11.724	0,0%	0,4%
Paraíba	19.044	11.096	30.140	63,2%	0,8%
Pernambuco	34.314	72.332	106.646	32,2%	1,2%
Alagoas	6.672	19.053	25.725	25,9%	0,8%
Sergipe	329	4.381	4.710	7,0%	0,2%
Bahia	17.211	212.232	229.443	7,5%	1,6%
Minas Gerais	12.137	24.562	36.699	33,1%	0,2%
Espírito Santo	4.663	9.747	14.410	32,4%	0,4%
Rio de Janeiro	546	16.448	16.994	3,2%	0,1%
São Paulo	4.179	51.152	55.331	7,6%	0,1%
Paraná	13.893	16.573	30.466	45,6%	0,3%
Santa Catarina	10.792	10.981	21.773	49,6%	0,3%
Rio Grande do Sul	15.724	20.378	36.102	43,6%	0,3%
Mato Grosso do Sul	68.682	47.787	116.469	59,0%	4,2%
Mato Grosso	45.175	13.181	58.356	77,4%	1,6%
Goiás	344	19.173	19.517	1,8%	0,3%
Distrito Federal		5.811	5.811	0,0%	0,2%

Fonte: Censo Demográfico (2022).

É importante destacar que, em média, 63,3% da população declarada indígena, o equivalente a 1.071.992 pessoas, vive fora de terras indígenas e, portanto, está fora do escopo do Objetivo 8 uma vez que as modalidades são exclusivas aos territórios.

Os dados da Tabela 4 ajudam a compreender o movimento de permanência dessas populações nas áreas demarcadas, segmentado por faixas etárias. Até os 14 anos de idade, quase metade (48,5%) da população vive em terras indígenas. No entanto, à medida que a idade avança, aumenta o percentual de indígenas vivendo fora de seus territórios. Entre 15 e 17 anos, 55,4% já estão fora das terras indígenas, e na faixa etária de 18 a 24 anos esse percentual chega a 60%, conforme ilustrado na Tabela 4.

TABELA 4

POPULAÇÃO INDÍGENA, DENTRO E FORA DE TERRAS INDÍGENAS DECLARADAS, HOMOLOGADAS, REGULARIZADAS E EM PROCESSO DE AQUISIÇÃO COMO RESERVA INDÍGENA ATÉ 2022, POR FAIXA ETÁRIA – BRASIL – 2022

Faixa de Idade	Total	Em Terras Indígenas	%	Fora das Terras Indígenas	%
De 0 a 3 anos	138.152	71.741	51,9	66.411	48,1
De 4 a 5 anos	68.515	34.766	50,7	33.749	49,3
De 6 a 14 anos	300.923	146.003	48,5	154.920	51,5
De 15 a 17 anos	98.769	44.063	44,6	54.706	55,4
De 18 a 24 anos	213.876	85.630	40,0	128.246	60,0
25 anos ou mais	874.601	240.641	27,5	633.960	72,5

Fonte: Censo Demográfico (2022).

Na faixa etária ideal para o ensino médio (15 a 17 anos), 55,4% dessa população já não vive em terras indígenas, o que evidencia uma limitação significativa no escopo do Objetivo 8, que se concentra nas escolas localizadas em territórios indígenas.

Enquanto o Censo Demográfico permite identificar a população indígena, tanto dentro quanto fora de territórios demarcados, segmentada por faixa etária, o Censo Escolar fornece dados sobre o número de matrículas nas etapas correspondentes a essas faixas etárias em escolas indígenas, incluindo aquelas escolas localizadas em terras não demarcadas, segundo os critérios do Censo Demográfico, o que dificulta a comparação direta entre as duas fontes de dados.

Apesar dessa limitação, os dados disponíveis destacam a dimensão do desafio para assegurar a universalização da educação básica a essa população, especialmente considerando as barreiras geográficas, culturais e sociais envolvidas. Segundo esses dados, atualmente existem 276.526 matrículas na educação básica na modalidade de educação escolar indígena. Os anos iniciais concentram o maior número de matrículas (38,4%), seguido dos anos finais (27,2%) e ensino médio (28,8%). Na educação infantil estão 15,8% das matrículas e o restante na EJA fundamental e médio (7,6%).

Na educação infantil, que atende crianças de 0 a 5 anos, em 2022, foram registradas 43.658 matrículas em escolas localizadas em terras indígenas, segundo a classificação do Censo Escolar, que inclui terras não oficialmente demarcadas. Já o Censo Demográfico aponta que, em terras demarcadas, há 106.507 indígenas nessa mesma faixa etária.

Segundo o Censo Demográfico, a população indígena na faixa etária entre 0 a 3 anos, público-alvo da creche, é de 71.741 pessoas em terras demarcadas. Esse número representa mais da metade do total de matrículas de toda a educação infantil em 2022, incluindo a pré-escola, que foi de 43.658.

Se a Meta 8.a prevê ampliar a oferta de vagas em creches na modalidade de educação escolar indígena para atender, no mínimo, 50% das crianças de zero a

três anos, considerando os dados do Censo Demográfico como linha de base, seria necessário um aumento de aproximadamente 35 mil novas matrículas em creches localizadas em terras indígenas.

TABELA 5

MATRÍCULAS EM ESCOLAS INDÍGENAS, POR ETAPA DE ENSINO – BRASIL – 2022

Etapa de Ensino	Nominal	%
Educação Infantil	43.658	15,8
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	106.227	38,4
Ensino Fundamental - Anos Finais	75.238	27,2
Ensino Médio	30.610	28,8
EJA - Ensino Fundamental	15.394	5,6
EJA - Ensino Médio	5.399	2,0
Total	276.526	100

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2024).

A discrepância entre os dados do Censo Demográfico e Censo Escolar torna-se mais evidente no ensino fundamental, que atende a faixa etária ideal de 6 a 14 anos. Enquanto o Censo Escolar registra 181.465 matrículas, o Censo Demográfico aponta uma população indígena de 146.003 pessoas nessa mesma faixa etária em terras demarcadas.

No ensino médio, por sua vez, existem 30.610 matrículas em ELD, enquanto a população indígena em terras demarcadas, segundo os critérios do Censo Demográfico, é de 44.063 pessoas nessa faixa etária.

A existência de mais matrículas no ensino fundamental do que a população correspondente nessa faixa etária ocorre por dois motivos principais: primeiro, os critérios para definir terras indígenas no Censo Escolar não são os mesmos utilizados no Censo Demográfico, como já mencionado anteriormente; e, segundo, a defasagem idade-série entre os indígenas é significativamente maior do que em outros grupos. Isso significa que muitos alunos indígenas estão em distorção idade-série, ou seja, estudam em séries abaixo da esperada para sua idade, o que contribui para o aumento do número de matrículas nessas etapas em relação à população por faixa etária.

Mas o Censo Demográfico também apresenta informações sobre a escolaridade da população indígena do País e essas informações revelam que a desigualdade de acesso à educação básica não apenas ocorre entre os indígenas em seus territórios, mas também acomete toda a população indígena, citadina ou aldeada.

A taxa de bruta de frequência escolar, por exemplo, mede o total de pessoas em idade escolar que estão matriculadas em relação ao total de pessoas na faixa etária adequada. Para fins de comparação, abaixo estão as taxas brutas de frequência escolar da população brasileira comparada com a população indígena, dentro e fora do território.

É necessário observar que, enquanto no restante do País cerca de 86,7% da população entre 4 e 5 anos frequenta a escola, entre os povos indígenas esse percentual é de 69,2%, ou seja, 17,5 pontos percentuais (p.p.) abaixo da média nacional. E essa desigualdade pode ser maior se comparada apenas com os indígenas em terras demarcadas. O melhor resultado entre os indígenas está na faixa de 6 a 14 anos, dos quais 93,4% frequentam a escola, embora no restante do País esse percentual seja de 98,3%, conforme a Tabela 6.

TABELA 6
TAXA BRUTA DE FREQUÊNCIA ESCOLAR, POR FAIXA ETÁRIA, POPULAÇÃO INDÍGENA E BRASIL – 2022

Faixa Etária	Frequência escolar Brasil	Frequência escolar dos indígenas	Diferença em p.p.
Total	26,5	32,2	5,7
0 a 3 anos	33,9	14,6	-19,3
4 a 5 anos	86,7	69,2	-17,6
6 a 14 anos	98,3	93,4	-4,9
15 a 17	85,3	79,9	-5,3
18 a 24 anos	27,7	26,7	-1,0
25 anos ou mais	6,1	7,1	1,0

Fonte: Censo Demográfico (2022).

Enquanto o Objetivo 8 do PL restringe suas metas ao território indígena e quilombola, os desafios educacionais dos povos indígenas extrapolam seus territórios, o que também vale para os quilombolas e do campo. Afinal, muitos desses aldeados e quilombolas deixam suas terras para estudar em outros locais e etapas ou abandonam a escola.

Além disso, em 2022, 84,9% das pessoas indígenas de 15 anos ou mais eram alfabetizadas, sendo que a média nacional foi de 93,0%. Indígenas mulheres e os mais idosos são os que possuem maiores taxas de não alfabetizados.

E, contrariando a perspectiva de assimilação ou extinção dos povos indígenas, o Censo Demográfico apontou aumento da população em 89% entre 2010 e 2022, sendo que a idade mediana da população indígena foi de 25 anos, 10 anos abaixo da idade mediana da população residente no Brasil. Segundo o Censo, metade da população indígena no País tem menos de 25 anos, 56,1% dos indígenas têm menos de 30 anos de idade e 30% dos indígenas estão na faixa de idade entre 0 e 14 anos.

Até a conclusão deste trabalho, o IBGE não havia divulgado os dados educacionais coletados nos territórios quilombolas, o que não permitiu a realização das análises comparativas nesse sentido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo 8 do PL nº 2.614/2024 visa garantir o acesso, a qualidade da oferta e a permanência na educação básica, nas respectivas modalidades de ensino. Entretanto, nota-se que nas metas a qualidade da oferta e a permanência se tornaram meras estratégias do objetivo, sem metas a serem alcançadas e monitoradas.

Esse recorte realizado a partir das modalidades, quando cotejado com a legislação educacional, restringiu o objetivo e as metas apenas àqueles que vivem em terras demarcadas, excluindo, no caso dos indígenas, cerca de 60% dessa população que vive em terras não demarcadas. Deve-se ressaltar aqui que os indicadores educacionais revelam que tanto os indígenas aldeados quanto os citadinos possuem os piores resultados educacionais, seguidos pelos pretos e pardos, o que impõe a necessidade de que todos os indígenas sejam considerados. Já em relação às populações quilombolas, ainda não foi possível realizar esse levantamento devido à ausência dos dados educacionais coletados no Censo Demográfico nos territórios.

Por isso, é fundamental considerar, na construção dos objetivos, não apenas critérios territoriais e de pertencimento, mas também critérios étnicos e de autodeclaração, com metas distintas. Mais da metade da população indígena vive fora de seus territórios e apresenta as mais baixas taxas de frequência escolar e tempo de estudo, o que reforça a necessidade de políticas educacionais mais abrangentes.

O mesmo ocorre em relação à população preta e parda, que também enfrenta desvantagens e desigualdades significativas em comparação à população branca – desigualdades essas que ultrapassam as fronteiras dos territórios quilombolas. Esses grupos demandam atenção específica para superar as barreiras históricas e estruturais que impactam seu acesso e permanência na educação e também podem ser objeto de metas distintas.

Por outro lado, na construção desses objetivos e no vislumbre da necessidade de monitoramento, ainda que se considerem os indígenas entre aldeados e citadinos, é de fundamental importância coletar dados e construir uma base de dados que permita diagnosticar as questões educacionais dessas populações, bem como aferir as mudanças ao longo do tempo. Sem dados específicos sobre elas, dificilmente haverá condições para o monitoramento do Objetivo 8 ao longo dos próximos 10 anos.

Quanto ao recorte restrito às comunidades em terras demarcadas, se mantido, faz-se necessário a inclusão de variáveis sobre as modalidades da educação escolar quilombola e do campo nos questionários do Censo Escolar que, inclusive, é a única base de dados regular, com série histórica, capaz de aferir o crescimento das matrículas, as escolas e a formação dos professores.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Seção 1, p. 316.

BRASIL. Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a Educação Escolar Indígena, define sua organização em territórios etnoeducacionais, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 maio 2009. Seção 1, p. 23.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 3, de 10 de novembro de 1999. Fixa diretrizes nacionais para o funcionamento das escolas indígenas e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov. 1999. Seção 1, p. 19. Retificada em 14 dez. 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 1, de 3 de abril de 2002. Institui diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 abr. 2002. Seção 1, p. 32.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 2, de 28 de abril de 2008. Estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 abr. 2008. Seção 1, p. 25.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 5, de 22 de junho de 2012. Define diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar indígena na educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2012a. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012. Define diretrizes curriculares nacionais para a educação escolar quilombola na educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 nov. 2012b. Seção 1, p. 26.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 17 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo demográfico 2022*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua: notas técnicas - Versão 1.18*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/biblioteca/visualizacao/livros/liv101733_notas_tecnicas.pdf. Acesso em: 17 jul. 2025.

LIMA, M. A. B.; PEREIRA, E. A.; CANDEIA, N. L. Evasão escolar entre estudantes de escolas localizadas em terras indígenas e quilombolas. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H.; BASSO, F. V. (Org.). *Contribuições ao novo plano nacional de educação III: redução das desigualdades*. Brasília, DF: Inep, 2024. p. 75-104. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 10).



A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INCLUSIVA: ANÁLISE DO OBJETIVO 9 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO *

Flávia Faissal de Souza^I

Alvana Maria Bof^{II}

Lis de Lima Candeia^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6992>

RESUMO

Este estudo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 9 do Projeto de Lei nº 2.614/2024 do novo PNE, que estabelece a garantia do acesso, da oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino. Tomando o Objetivo 9 e suas quatro metas, considera o conteúdo de suas proposições, os possíveis indicadores e fontes de dados disponíveis e necessárias para o seu monitoramento. Realiza-se, inicialmente, uma breve discussão da temática no PNE (2014-2024),

^I Professora Associada da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense e do Programa de Pós-graduação em Educação, ambos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

^{II} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

^{III} Graduada em Ciência de Dados pela Universidade Cruzeiro do Sul e pós-graduanda em Data Science e Analytics pela Universidade de São Paulo.

passando-se, a seguir, à análise no Projeto de Lei nº 2.614/2024. Após a comparação dos dois documentos, efetua-se um levantamento e análise de possíveis indicadores e bases de dados existentes e necessárias ao monitoramento das metas. Ao final, tecem-se considerações destacando-se questões, desafios e sugestões/recomendações sobre o monitoramento das metas do Objetivo 9.

Palavras-chave: Educação especial, educação bilíngue de surdos, Plano Nacional de Educação, monitoramento.

INTRODUÇÃO AO TEMA/CONTEXTUALIZAÇÃO¹

Os anos 1990 foi um período importante, no cenário internacional, de elaboração e divulgação de diretrizes para a universalização da educação básica e equiparação de oportunidades às pessoas com deficiência, no âmbito das políticas de combate à pobreza (Unesco, 1990, 1994; Unga, 1994). No Brasil, esse movimento, alinhado à Constituição Federal de 1988, impulsionou mudanças significativas nas diretrizes políticas da modalidade educação especial, impactando inclusive a elaboração da Lei Brasileira de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1996.

Na esfera federal, com o intuito de criar diretrizes políticas para a educação especial na perspectiva da educação inclusiva, foi lançado, em 2003, o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, que tinha como foco a formação de gestores e professores para a construção de redes de ensino inclusivas. O programa foi elaborado em diálogo com os 28 objetivos e metas que compunham o item 8 – educação especial do PNE 2001-2011 (Brasil, 2001) e com o contexto da época, pois, em 1998: “Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial”, sendo que 53,1% dos alunos estavam matriculados na rede privada (Brasil, 2001). Nesse cenário, a modalidade educação especial era majoritariamente ofertada pelas instituições privadas assistencialistas com financiamento público (Jannuzzi, 2004).

Em 2007, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e de seu Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, visando aprofundar as estratégias de indução de políticas pautadas nos princípios da educação inclusiva, os programas com foco nos alunos público da educação especial foram ampliados no escopo da Meta IX, que tratava de: “Garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades

¹ O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 9 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do Novo PNE.

educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas” (Brasil, 2007).

A ambiência desse momento político era marcada pelo lançamento da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 2006. O documento foi ratificado pelo Brasil em 2009, com *status* de emenda constitucional (Brasil, 2009). Isso, posteriormente, favoreceu a promulgação da Lei Brasileira de Inclusão (Brasil, 2015), estabelecendo os princípios da educação especial na perspectiva da educação inclusiva como políticas de Estado.

Nesse processo, em 2008, foi divulgada a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (PNEEPEI), com posterior homologação de seus documentos normativos. Essa política tem como objetivo garantir “o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino para promover respostas às necessidades educacionais especiais” (Brasil, 2008). Para tal, define como foco a matrícula dos estudantes público da educação especial nas escolas regulares de ensino, com suporte da modalidade educação especial por meio do Atendimento Educacional Especializado (AEE), ofertado no contraturno como apoio complementar ou suplementar, e não mais substitutivo ao ensino regular. Essa política indica a centralidade do papel do Estado na educação dos alunos público da educação especial, embora a parceria público-privada ainda esteja garantida, inclusive com repasses de verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (Brasil, 2011; 2020).

Já sob as diretrizes da PNEEPEI, em 2014, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu, na Meta 4, a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação. Esse documento reforça o direito à educação dessa população, enfatizando o papel do AEE.

A repercussão desse PNE na escolarização das crianças e jovens com deficiência, TGD² e altas habilidades ou superdotação foi acompanhada nas análises dos relatórios de monitoramento e de outros estudos produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no transcorrer da vigência do Plano, os quais servem para subsidiar a elaboração do Novo PNE (PL n° 2.614/2024), em tramitação no Congresso Nacional. Nesse Projeto de Lei, o tema é tratado especificamente no Objetivo 9, que busca garantir o acesso, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação

² O termo transtorno global do desenvolvimento (TGD) foi substituído na coleta dos dados do Censo Escolar, em 2019, por transtorno do espectro autista (TEA), em consonância com as alterações nas normativas legais nacionais (Lei n° 12.764/2012). Este relatório, contudo, manteve a nomenclatura presente na lei do PNE (Lei n° 13.005/2014).

especial (PAEE) e da educação bilíngue de surdos (PAEBS), em todos os níveis, etapas e modalidades, apresentando quatro metas.

O objetivo deste estudo é fazer uma análise preliminar do Objetivo 9 e suas metas, considerando o conteúdo de sua proposição, os possíveis indicadores e as fontes de dados disponíveis para o seu monitoramento. O texto inicia com uma análise sobre como o tema da educação do público da educação especial é tratado no PNE (2014-2024), seguida de uma investigação de como ele aparece no PL nº 2.614/2024 associado ao público da educação bilíngue de surdos. Tecem-se considerações comparando os dois documentos e, na sequência, realiza-se um levantamento e análise de possíveis indicadores e bases de dados existentes e necessárias ao monitoramento das metas. Ao final, são apresentadas considerações sobre o monitoramento das metas do Objetivo 9, apontando questões, desafios e sugestões/recomendações.

1 O TEMA NO PNE 2014-2024

A educação do público da educação especial é tratada no PNE 2014-2024 de maneira alinhada ao sistema jurídico-protetivo no campo dos direitos humanos brasileiros. Sendo um documento elaborado por diversos representantes de diferentes setores da sociedade brasileira, a temática aparece ao longo da Lei nº 13.005/2014 marcada por tensionamentos histórico-políticos, os quais ampliam imprecisões e discrepâncias conceituais nos princípios e nas diretrizes estabelecidas pela PNEEPEI (Brasil, 2008) e suas principais normativas (Brasil, 2009, 2011).

Entre os tensionamentos que marcaram o Projeto de Lei nº 8.035/2010, uma das disputas mais relevantes na formulação do documento final foi em torno da elaboração da Meta 4, principal meta da modalidade educação especial (Brasil, 2015). No centro dessa disputa, há o termo “preferencialmente na rede pública”, que está grafado tanto na Constituição de 1988 como na LDBEN (Brasil, 1996) e foi mantido na Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024, apontando para a manutenção do poder político das instituições privadas assistencialistas.

Além disso, no documento que aprovou o PNE 2014-2024, a questão da educação especial é citada no corpo da lei, nos artigos 4º e 5º, que tratam das referências estatísticas, da execução e do monitoramento do PNE. Nesses artigos, é ressaltada a necessidade de produção de dados demográficos e estatísticos relativos a essa população, bem como são discriminadas as formas de investimento e financiamento público, em conformidade com os documentos legais, de etapas e modalidades da educação, incluindo também a educação especial.

Em relação às metas, o PNE trata da educação do público da educação especial em outras Metas, além da Meta 4. Ao todo, a temática é inscrita em 12 metas e

15 estratégias não específicas, que abarcam distintas questões das etapas e outras modalidades educacionais. A Meta 4 tem como foco:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (Brasil, 2014).

A respeito dessa Meta, três apontamentos são importantes. Primeiro, é preciso ter clareza de que universalizar o AEE, conforme descrito nos documentos normativos vigentes, significa universalizar uma forma de atendimento especializado, e não a educação dos estudantes público da educação especial. Pesquisas apontam que existem outras estratégias que podem ser construídas como suporte à escolarização desses alunos, em especial aquelas que incidam sobre a sala de aula regular (Braun; Marin, 2016; Pedro; Bengtson, 2025).

Outro ponto relevante diz respeito aos alunos com altas habilidades ou superdotação, que, embora estejam citados no texto da Meta, não contam com estratégias específicas para a sua escolarização, exceto a Estratégia 4.10, a qual, de forma indireta, trata de pesquisas para o desenvolvimento de suportes e acessibilidade, mas que não são passíveis de monitoramento.

Além disso, ressalta-se, na Meta 4, a faixa etária à qual o PNE circunscreve o seu foco: de 4 a 17 anos. Se, por um lado, esse intervalo está alinhado à legislação nacional em relação à obrigatoriedade da educação básica, por outro, não acompanha o indicado na LDBEN (Brasil, 1996), que prevê a oferta da educação especial de forma transversal, iniciando-se na educação infantil e estendendo-se ao longo da vida. Esse destaque é importante, pois a construção de estratégias e políticas para ampliar a educação especial para a faixa etária de 0 a 6 anos é essencial ao processo de desenvolvimento desses estudantes (Mendes, 2010; Garcia; Michels, 2014), inclusive também está presente na Estratégia 4.2.

No âmbito da Meta 4, foram desenhadas 19 estratégias, entre as quais se destacam as Estratégias 17, 18 e 19. Embora reiterem o suporte aos alunos público da educação especial matriculados nas redes públicas de ensino, essas três estratégias ampliam os espaços de atuação e financiamento para as instituições privadas assistencialistas no que concerne à oferta de escolarização, construção de materiais pedagógicos, formação continuada de professores, serviços de acessibilidade e participação das famílias e da sociedade na construção de sistema educacional inclusivo. Essa difusão de atribuições e financiamento, além de deslocar recursos públicos da esfera pública, pode afetar o monitoramento e os estudos sobre o alcance da Meta, especialmente devido às discrepâncias conceituais.

Entre as principais lacunas do PNE 2014-2024 que impactaram o processo de monitoramento da Meta 4, destacam-se:

1- Dificuldades na disponibilidade de dados sobre as pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação e discrepâncias conceituais – A meta da universalização do acesso à educação básica para a população de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação não foi passível de monitoramento devido a não disponibilização de dados demográficos periódicos sobre essa população ao longo da década, excetuando-se os dados fornecidos pelo Censo Demográfico de 2010. Além do intervalo de 10 anos, previsto para a realização dessa pesquisa censitária, ser demasiadamente longo para efeitos do monitoramento da Meta, ressalta-se, ainda, o atraso do Censo Demográfico 2020, que provocou uma demora ainda maior na produção desses dados populacionais.

Outro ponto são as diferenças das informações obtidas pelo Censo Demográfico (realizado pelo IBGE) e Censo Escolar (realizado pelo Inep), em razão das formas diferenciadas de abordagem da temática. O Censo Demográfico, no tocante às pessoas com deficiência, traz, em seu formulário, questões pautadas na autodeclaração, a partir da ideia da funcionalidade e da experiência dos sujeitos no cotidiano de vida. No que concerne aos TGD ou transtorno do espectro autista (TEA), somente no Censo Demográfico de 2022 foi questionado se a pessoa ou alguém da família havia recebido o diagnóstico realizado por um profissional de saúde. Não há, porém, informação para a identificação de pessoas com altas habilidades ou superdotação.

O Censo Escolar, por sua vez, abarca todo o público da educação especial matriculado no sistema de ensino, demandando que o responsável pelo preenchimento das informações no formulário, geralmente um funcionário da escola, assinale o tipo de deficiência do aluno. Nesse contexto, é importante ressaltar que, embora os documentos oficiais orientem que não há necessidade do laudo para preenchimento do Censo Escolar (Brasil. Inep, 2023a, 2024b), conforme normatizado pela Nota Técnica nº 4 (Brasil, 2014), o tipo de pergunta induz à exigência do laudo, posto que o sentido de deficiência que circula na nossa sociedade, aliado ao capacitismo estrutural, acaba demandando uma validação médica³ e uma manutenção da exigência do laudo (Pletsch; Paiva, 2018).

Dessa forma, gera-se uma discrepância entre os dados produzidos pelo Censo Demográfico e o Censo Escolar.

2- Diferentes delimitações do público da Meta 4 – No artigo 4º da lei do PNE, que trata das referências estatísticas para o monitoramento, afirma-se, no parágrafo único, que “o poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos

³ Ressalta-se que o atendimento na área da Saúde para a construção de um laudo médico nem sempre é acessado pelos estudantes. Além disso, o campo da Saúde ainda produz laudos baseados em critérios pautados no modelo médico de deficiência, visto que não há estrutura intersetorial para avaliação dos estudantes a partir dos parâmetros biopsicossociais em todo o país.

de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de quatro a dezessete anos com deficiência”, não tratando da totalidade de estudantes público da educação especial, que abarca estudantes com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, conforme mencionado na Meta 4. Ao longo do documento, há estratégias e metas que se referem ao universo de alunos público da educação especial, enquanto outras são específicas para os alunos com deficiência.

3- Difusão da temática da escolarização dos alunos público da educação especial em estratégias de diferentes metas não específicas à modalidade e sem indicadores para monitoramento – Partindo do princípio da transversalidade, essa forma de contemplar a temática parece ser interessante por incentivar a construção de políticas ou programas específicos, mas assentados no contexto da educação básica, ensino tecnológico, ensino superior, entre outras etapas e modalidades de ensino. Isso é relevante, sobretudo, pela ausência, por exemplo, de políticas desenhadas no escopo da educação básica que foquem na escolarização dos alunos público da educação especial. Contudo, os indicadores utilizados no monitoramento dessas Metas frequentemente não consideram ou não dão visibilidade a esse público. Ou seja, há um apagamento das informações sobre questões importantes para o campo, que precisam ser enfrentadas com políticas públicas, tal como a progressão de aprendizagem e terminalidade escolar (descritas no âmbito de estratégias das metas de alfabetização e de EJA). Essa situação merece atenção, pois há alunos com deficiência e TGD que não terminam as etapas de ensino da educação básica devido à forma de avaliação de seus processos de aprendizagem. Comumente, esses alunos podem ser remanejados, pelo critério idade-série escolar, para as classes especiais da EJA, em geral referentes ao período de alfabetização, formando um ciclo de perpetuação escolar.

2 O TEMA NO PL Nº 2.614/2024

A temática da escolarização das crianças e jovens público da educação especial e da educação bilíngue de surdos no Projeto de Lei nº 2.614/2024 recebeu um objetivo específico (Objetivo 9), com quatro metas, mas também é citada em outros objetivos, metas e estratégias, como ocorreu no PNE 2014-2024.

O Objetivo 9, em meio aos mesmos tensionamentos histórico-políticos, está formulado em acordo com as diretrizes da PNEEPEI (Brasil, 2008, 2009, 2011), cujo foco é o AEE, serviço complementar ou suplementar, e não substitutivo ao ensino comum.

O Quadro 1 possibilita a comparação entre o que estabelece o PNE 2014-2024 e o PL nº 2.614/2024.

QUADRO 1

OBJETIVOS E METAS REFERENTES À ESCOLARIZAÇÃO DO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NO PNE 2014-2024 E NO PL Nº 2.614/2024

PNE 2014-2024	PL nº 2.614/2024
	Objetivo 9 – Garantir o acesso, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial – PAEE e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos – Paebs, em todos os níveis, as etapas e as modalidades.
Meta 4 – Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.	Meta 9.a. – Universalizar para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação o acesso e a permanência na educação básica, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo. Meta 9.b. – Universalizar a oferta de Atendimento Educacional Especializado – AEE. Meta 9.c. – Universalizar, para o público-alvo da educação bilíngue de surdos, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso, a permanência e a conclusão, e promover a qualidade da aprendizagem na educação básica. Meta 9.d. – Alfabetizar em Libras, como primeira língua, todas as crianças surdas, desde a educação infantil até o primeiro ano do ensino fundamental, e alfabetizar em português escrito, como segunda língua, todas as crianças surdas até o final do segundo ano do ensino fundamental.

Fonte: Elaboração própria.

Merece destaque, no PL nº 2.614/2024, a separação dos alunos público da educação especial e da educação bilíngue de surdos, inclusive com metas e estratégias específicas para cada público e para o alcance do Objetivo 9. Nota-se, ainda, a inserção da garantia à aprendizagem no texto do Objetivo alinhada ao acesso e à oferta do AEE para os alunos público da educação especial e para os da educação bilíngue de surdos.

No tocante à aprendizagem dos estudantes público da educação especial, embora ela seja citada no texto do Objetivo 9, não foram apresentadas metas que tratem especificamente dessa questão. Embora a Meta 9.a trate do acesso e da permanência na educação básica, não há estratégias com foco de induzir políticas assentadas no direito de aprender, considerando a potencialidade da construção de conhecimento na sala de aula comum, onde o aluno passa a maior parte do tempo. Em sua maioria, as estratégias, assim como a Meta 9.b, concentram-se no suporte aos alunos via AEE, profissionais especializados e recursos específicos. Parece, nesse caso, que a ideia da garantia de aprendizagem possa estar atrelada à participação do aluno no AEE, que, conforme as diretrizes normativas (Brasil, 2008, 2009, 2011),

é uma estratégia de acessibilidade, no qual o aluno deve aprender a aprender, com base em uma concepção de aprendizagem centrada nele mesmo. Assim, observam-se somente diretrizes para a educação especial deslocadas da sala de aula comum, o que leva a refletir sobre o caráter instrumental da concepção de educação e da capacidade de aprendizagem individual que sustenta o documento, em que, de certa forma, os suportes ao processo de aprendizagem, em especial os tecnológicos, ganham estatuto de estratégias centrais de equidade (Souza, 2021).

De fato, a Estratégia 9.5 trata de “Garantir a disponibilização de recurso de uso pessoal de tecnologia assistiva para o PAEE e o PaeB”. Nesse ponto, para além da análise anterior, cujo foco era a concepção de educação e aprendizagem, reitera-se a importância da distribuição de equipamentos que podem dar suporte à participação dos alunos público da educação especial e da educação bilíngue de surdos em diferentes atividades da vida, em um país marcado por desigualdades sociais, como é o caso do Brasil.

No escopo da aprendizagem, há também a Estratégia 9.7, que trata da avaliação e prevê “Assegurar a participação dos estudantes PAEE e Paebs nas avaliações nacionais e em outras avaliações em cada sistema de ensino, consideradas as especificidades desse público”. Nesse quesito, Rebelo e Kassar (2018) afirmam que, especialmente após 2010, houve um aumento na participação dos alunos público da educação especial nas provas de avaliação, considerando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), alinhado à qualificação das estratégias de acessibilidade desenvolvidas. As autoras concordam com as críticas que o campo acadêmico faz aos sistemas de avaliação em larga escala, principalmente em relação à noção reduzida e conservadora de aprendizagem e ao caráter tecnicista e de responsabilização individual que sustentam essas políticas. Contudo, defendem que pensar nas estratégias para a participação dos estudantes público da educação especial nessas avaliações é importante, pois a “existência de avaliações impacta a organização das escolas e a forma como os alunos são percebidos” (Rebelo; Kassar, 2018, p. 910).

A Estratégia 9.7 propõe assegurar a participação dos estudantes PAEE e Paebs nas avaliações nacionais e outras dos sistemas de ensino, considerando suas especificidades. Entretanto, no escopo das políticas curriculares nacionais, especificamente nos documentos da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) (Brasil. MEC, 2018), os preceitos da educação inclusiva aparecem apenas como princípios gerais. Para além das críticas já amplamente realizadas à BNCC, destaca-se que, em momento algum, são citadas as problemáticas que perpassam a construção das políticas curriculares voltadas aos alunos público da educação especial e da educação bilíngue de surdos, nem mesmo as modalidades específicas.

Essa observação se faz necessária, posto que, no documento do PL n° 2.614/2024, a Meta 9.d tem como eixo a alfabetização dos alunos Paebs, contemplando a aprendizagem de duas línguas: Libras, no 1º ano, e Português escrito,

no 2º ano do ensino fundamental. Atrela-se, assim, a alfabetização à idade cronológica, possivelmente relacionada à preocupação com a não distorção da relação idade-série, o que afeta a avaliação das redes de ensino. Entretanto, vários estudos, como o de Moura (2013), apontam que o processo de aprendizagem da Libras, de modo geral, se dá tardiamente, apenas quando a criança passa a frequentar escolas que possuem estrutura adequada para esse ensino. Defendendo a potência da educação bilíngue, Lodi (2013) afirma que, para o processo de aprendizagem do Português escrito como segunda língua, é necessário primeiro aprender Libras em escolas adequadas para o ensino bilíngue. Dessa forma, salienta-se a necessidade de se repensar a proposição da Meta 9.d, considerando as condições socioculturais que afetam o processo de aprendizagem e desenvolvimento desses alunos.

Destaca-se o número expressivo de estratégias referentes ao Objetivo 9. Ao todo, são 25, sendo que nem todas têm ligação direta com o Objetivo 9 e/ou com as quatro metas estabelecidas para o seu alcance. Também, considerando as forças políticas da área, há um tensionamento sobre a criação de brechas que possam viabilizar o incentivo à modalidade educação especial de forma substitutiva, como as Estratégias 9.16 e 9.17, que tratam das parcerias público-privadas, de certa forma, discrepantes à normatização federal sobre a modalidade.

3 INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 9 DO PL Nº 2.614/2024

Nesta seção, faz-se uma análise preliminar de indicadores possíveis e necessários ao monitoramento das metas propostas no Objetivo 9 do PL nº 2.614/2024, bem como das fontes de dados existentes e necessárias para sua construção.

A análise das quatro metas estabelecidas no Objetivo 9 indica que três dos indicadores utilizados no monitoramento da Meta 4 do PNE (2014-2024) também poderão ser utilizados para o monitoramento das Metas 9.a e 9.b, como mostra o Quadro 2, havendo, ainda, a necessidade de construir um indicador específico para monitorar a dimensão da “permanência” na escola, conforme determina a Meta 9.a. Igualmente, no caso das Metas 9.c e 9.d, será necessária a construção de novos indicadores.

QUADRO 2

CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO PL N° 2.614/2024 E DO PNE (2024-2034)

PNE 2024-2034 (PL 2.614/2024)		PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014)	
Meta	Indicador	Meta	Indicador
9.a	9A.1 (acesso)	4	4A
	9A.2 (em classe comum)		4B
	9A.3 (permanência)	-	-
9.b	9B.1 (AEE)	4	4C
9.c Educação bilíngue de surdos	Novos	-	-
9.d Alfabetizar em Libras e em Português como segunda língua	Novos	-	-

Fonte: Elaboração própria.

A partir das considerações realizadas na seção de análise, apresentam-se, a seguir, possíveis indicadores para o monitoramento das metas do Objetivo 9.

Meta 9.a. – Universalizar para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação o acesso e a permanência na educação básica, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.

Em relação à Meta 9.a., faz-se necessário destacar, inicialmente, que o seu monitoramento integral é limitado pelas bases de dados oficiais disponíveis. No caso do acesso, a fonte de dados disponível é o Censo Demográfico, produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a cada dez anos, já que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) anual e a Pnad Contínua, também do IBGE, não oferecem informações sobre a população com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, isto é, o público da educação especial. Nesse caso, será necessário que o poder público invista esforços e possibilite, junto aos órgãos produtores das estatísticas oficiais, a produção de dados periódicos dessa população ou desenvolva alternativas metodológicas que viabilizem o monitoramento da Meta.

Uma segunda limitação para o monitoramento dessa Meta é de natureza metodológica, uma vez que o Censo Demográfico coleta informações sobre pessoas com deficiência (dificuldade ou incapacidade de enxergar, ouvir, andar ou subir degraus, pegar objetos pequenos) e autismo, para pessoas de 2 anos ou mais, ao passo que o Censo da Educação Básica identifica os estudantes com deficiência (baixa visão, cegueira, visão monocular, surdocegueira, deficiência auditiva, surdez, deficiência múltipla, deficiência física, deficiência intelectual), TEA⁴ e altas habilidades ou

⁴ O termo transtorno global do desenvolvimento (TGD) foi substituído na coleta dos dados do Censo Escolar, em 2019, por transtorno do espectro autista (TEA), em consonância com as alterações nas normativas legais nacionais (Lei nº 12.764/2012). O PL nº 2.614/2024, contudo, manteve a nomenclatura anterior, presente na Lei nº 13.005/2014 do PNE.

superdotação. Isso gera bases de dados com conceitos divergentes em relação ao público da educação especial.

O Quadro 3 apresenta as questões e alternativas de resposta presentes nos instrumentos de coleta dessas duas pesquisas.

QUADRO 3
QUESTÕES E ALTERNATIVAS DE RESPOSTA REFERENTES AO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL DO CENSO DEMOGRÁFICO (2022) E DO CENSO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (CENSO ESCOLAR 2024)

Censo Demográfico		Censo da Educação Básica	
Questões	Alternativas de resposta	Questões	Alternativas de resposta
10.01 - Tem dificuldade permanente para enxergar, mesmo usando óculos ou lentes de contato?	1 - Não consegue de modo algum 2 - Tem muita dificuldade 3 - Tem alguma dificuldade 4 - Não tem dificuldade	Tipo de deficiência, transtorno do espectro autista ou altas habilidades/ superdotação	Baixa visão
10.02 - Tem dificuldade permanente para ouvir, mesmo usando aparelhos auditivos?	1 - Não consegue de modo algum 2 - Tem muita dificuldade 3 - Tem alguma dificuldade 4 - Não tem dificuldade		Cegueira
			Visão monocular
			Surdocegueira
			Deficiência auditiva
			Surdez
			Deficiência múltipla
10.03 - Tem dificuldade permanente para andar ou subir degraus, mesmo usando prótese, bengala ou aparelho de auxílio?	1 - Não consegue de modo algum 2 - Tem muita dificuldade 3 - Tem alguma dificuldade 4 - Não tem dificuldade		Deficiência física
10.04 - Tem dificuldade permanente para pegar objetos pequenos, como botão ou lápis, ou abrir e fechar tampas de garrafas mesmo usando aparelho de auxílio?	1 - Não consegue de modo algum 2 - Tem muita dificuldade 3 - Tem alguma dificuldade 4 - Não tem dificuldade		
10.05 - Por causa de alguma limitação nas funções mentais, tem dificuldade permanente para se comunicar, realizar cuidados pessoais, trabalhar, estudar e etc?	1 - Não consegue de modo algum 2 - Tem muita dificuldade 3 - Tem alguma dificuldade 4 - Não tem dificuldade		Deficiência intelectual
17.01 - Já foi diagnosticado(a) com autismo por algum profissional da saúde?	1 - Sim 2 - Não		Transtorno do espectro autista
			Altas habilidades/ superdotação

Fonte: Elaboração própria baseada no questionário da amostra do Censo Demográfico (IBGE, 2022) e no Formulário do aluno do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2024a).

Indicador 9A.1: Percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola.

Cálculo do Indicador:

$$\text{Indicador 9A.1} = \frac{\text{População de 4 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola ou que já concluiu a educação básica}}{\text{População de 4 a 17 anos com deficiência}} \times 100$$

Apresentam-se, a seguir, os resultados obtidos a partir dos dados dos Censos Demográficos de 2010 e 2022.

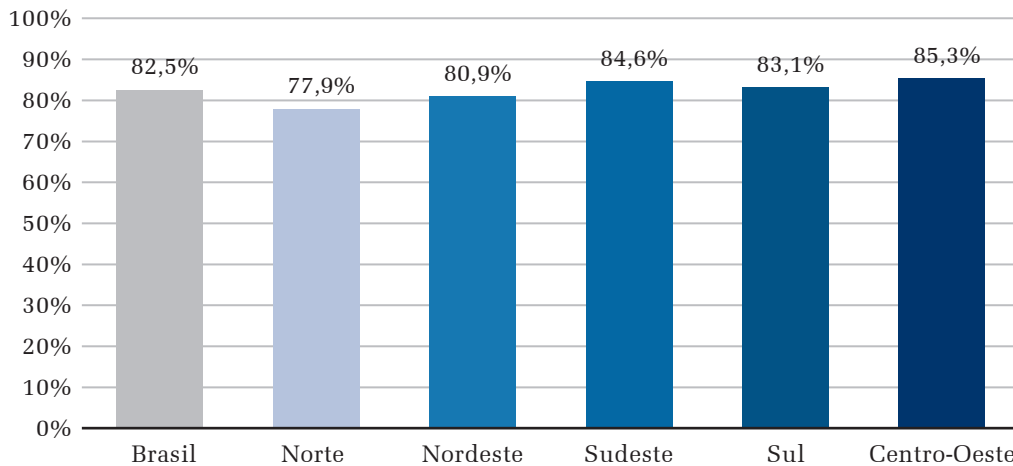


GRÁFICO 1

PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 A 17 ANOS COM DEFICIÊNCIA QUE FREQUENTAVA A ESCOLA – BRASIL E GRANDES REGIÕES – 2010*

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Censo Demográfico 2010/IBGE.

Nota: Gráfico provisório (até sair o Censo de 2022).

Indicador 9A.2: Percentual de matrículas em classes comuns do ensino regular e/ou educação de jovens e adultos da educação básica de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação.

Cálculo do Indicador:

$$\text{Indicador 9A.2} = \frac{\text{Matrículas em classes comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação}}{\text{Total de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação}} \times 100$$

O Gráfico 2 apresenta a evolução do percentual de matrículas em classes comuns do público-alvo da Meta 9.a., no período de 2013 a 2024, segundo os dados do Censo Escolar.

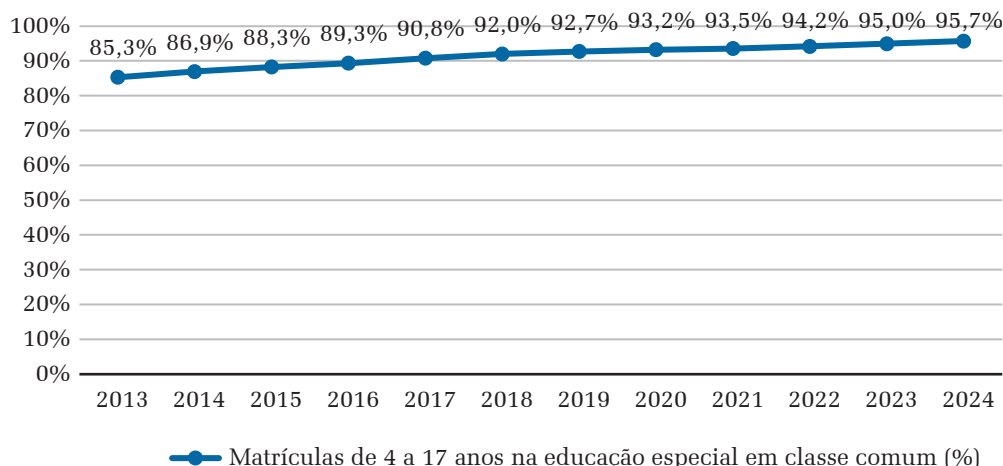


GRÁFICO 2

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaboração própria baseado em microdados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025).

Apresenta-se, na Tabela 1 do Anexo, um detalhamento do percentual de matrículas desses alunos em classes comuns da educação básica, por região e unidades da Federação, no período de 2013-2024.

Indicador 9A.3: Percentual dos alunos de 4 a 17 anos com deficiência que permanece na escola ou concluiu a educação básica.

Esse indicador precisará ser construído. A fonte de dados a ser utilizada possivelmente será o Censo da Educação Básica.

Meta 9.b. – Universalizar a oferta de atendimento educacional especializado (AEE).

Indicador 9B: Percentual de matrículas na educação básica de alunos público-alvo da educação especial e educação bilíngue de surdos que receberam AEE.⁵

⁵ O atendimento educacional especializado (AEE) verificado por meio do Indicador 9B para o público da Meta 9.b compreende: estudantes matriculados em classes comuns que recebem apoio por meio de AEE; estudantes matriculados em instituições que ofertam exclusivamente a educação especial; e estudantes que estão nas classes especiais.

Cálculo do Indicador:

$$\text{Indicador 9B} = \frac{\text{Número de matrículas na educação básica de alunos público-alvo do Atendimento Educacional Especializado (AEE) que recebem AEE}}{\text{Número de matrículas na educação básica de alunos público-alvo do Atendimento Educacional Especializado (AEE)}} \times 100$$

O Gráfico 3 apresenta a evolução do percentual de matrículas do público-alvo da Meta 9.b., que recebeu AEE no período de 2013 a 2024, segundo os dados do Censo Escolar.

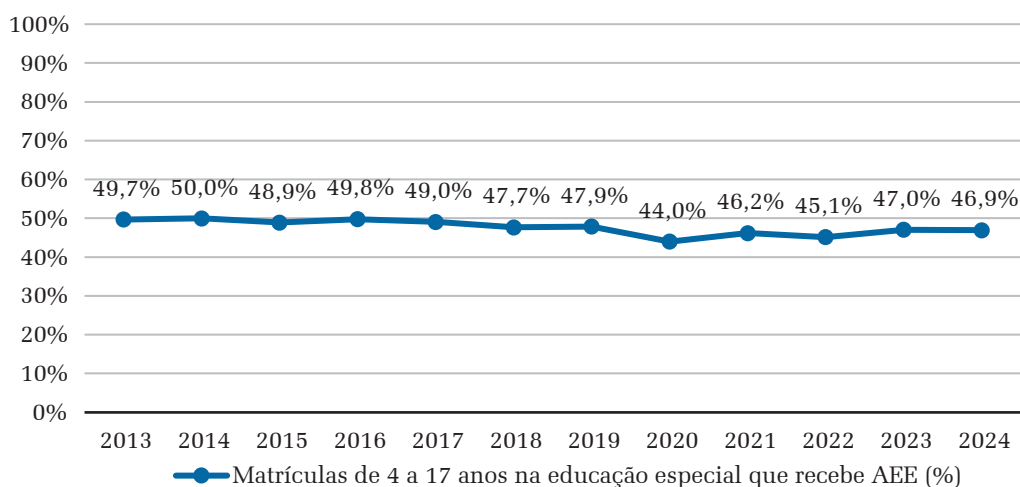


GRÁFICO 3

PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO QUE RECEBEM AEE – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaboração própria baseado em microdados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025).

A Tabela 2, no Anexo, apresenta a série histórica do indicador por grande região e por unidade da Federação.

Meta 9.c. – Universalizar, para o público-alvo da educação bilíngue de surdos, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso, a permanência e a conclusão, e promover a qualidade da aprendizagem na educação básica.

Para acompanhar essa meta, será preciso definir, primeiramente, quem é o público-alvo da educação bilíngue de surdos e identificar as bases de dados que poderão servir à construção dos indicadores.

A seguir, poderão ser construídos os indicadores para mensurar o acesso, a permanência e a conclusão da educação básica. Tais indicadores podem ser inicialmente representados dessa forma:

- Indicador 9C.1. Percentual da população de 4 a 17 anos público-alvo da educação bilíngue de surdos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica;
- Indicador 9C.2. Percentual da população de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação bilíngue de surdos que permanece na escola ou já concluiu a educação básica; e
- Indicador 9C.3. Percentual da população de alunos de 4 a 17 anos público-alvo da educação bilíngue de surdos que conclui a educação básica.

Meta 9.d. – Alfabetizar em Libras, como primeira língua, todas as crianças surdas, desde a educação infantil até o primeiro ano do ensino fundamental, e alfabetizar em português escrito, como segunda língua, todas as crianças surdas até o final do segundo ano do ensino fundamental

Essa Meta também exigirá a construção de indicadores, com a definição, primeiramente, de quem é o público-alvo da educação bilíngue de surdos a ser alfabetizado em Libras e em Português escrito como segunda língua. Também será necessário definir quais os padrões que caracterizam a alfabetização em Libras e em Português escrito como segunda língua para essa população. Provavelmente, isso exigirá a criação de novos instrumentos de aferição.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição de um planejamento decenal para a educação especial, mesmo que assentada em sistema jurídico-protetivo que respalda a construção de uma educação democrática, é marcada pelas dissonâncias e pelos tensionamentos que constituem as arenas de disputas políticas no campo da educação. Apesar das limitações, os dados do monitoramento do PNE 2014-2024, levantados pelo Inep, apontam um aumento no número de matrículas dos estudantes público da educação especial no ensino regular em redes públicas de ensino, indicando a potencialidade das políticas públicas de Estado, especialmente nesse período, em que quatro governos, com planos políticos distintos, foram responsáveis pelas políticas desenvolvidas nesse campo.

No tocante ao acesso ao AEE, é interessante apontar que, para além das questões das estratégias de saúde pública referentes à pandemia de covid-19, em 2020, alinhado à queda de matrículas de alunos, houve também uma redução no financiamento dos

programas que induzem a política e o funcionamento desse atendimento pedagógico. Entre outros programas, o Programa Sala de Recursos Multifuncionais (local onde deve ser ofertado o AEE) não recebeu destinação de recursos em 2019 nem obteve pagamentos nos anos de 2020 e 2021 (CexMec, 2021, p. 35). Essa observação é fundamental para salientar que a execução de políticas públicas depende do orçamento disponível. Na iminência da aprovação do Novo PNE, essa é uma matéria que não pode ser subestimada.

Especificamente em relação ao texto do PL do Novo PNE, em tramitação, pontua-se:

- A urgência da produção de dados demográficos que deem suporte ao monitoramento do Objetivo 9 e suas metas. Essa problemática está presente desde a formulação do PNE 2001-2011 e permaneceu no PNE 2014-2024. Embora tenha-se avançado com a produção de dados importantes sobre os estudantes da educação especial no Censo da Educação Básica do Inep, faz-se necessário que o poder público invista esforços e possibilite, junto aos órgãos produtores das estatísticas oficiais, a produção de dados populacionais periódicos das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação ou desenvolva alternativas metodológicas que viabilizem o monitoramento da Meta.
- A necessidade de investimento público para a implementação da Avaliação Biopsicossocial Unificada, a fim de viabilizar a construção de formas de avaliação e definição do público da educação especial e da educação bilíngue de surdos, o que afeta a formulação de políticas educacionais, políticas censitárias, Planos Decenais de Educação e seu monitoramento efetivo.
- A necessidade de estudos técnicos e sociopolíticos, bem como consultas às comunidades educacionais envolvidas na temática, a fim de estabelecer o conceito de aprendizagem para o público-alvo da educação especial e o da educação bilíngue de surdos, que compõem o texto do Objetivo 9. Essas definições são essenciais para respaldar o desenvolvimento de estratégias para o alcance do objetivo e das metas e para possibilitar o seu monitoramento efetivo.

Por fim, reforça-se que o texto final do próximo PNE deve estar pautado na defesa da educação pública, laica, gratuita e democrática, assegurada pelo Estado brasileiro, com dotação orçamentária adequada para o desenvolvimento de políticas que enfrentem os processos de exclusão de direitos, perpetuados em desfavor dos alunos público da educação especial e da educação bilíngue de surdos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 20.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. Brasília, DF: MEC, 2008.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2009. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3º do art. 98 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 dez. 2012. Seção 1, p. 12.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 jul. 2015. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Lei no. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020, Seção 1 - Extra C, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 19 ago. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). Resolução nº 4, de 2 outubro de 2009. Institui diretrizes operacionais para o Atendimento Educacional especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 out. 2009. Seção 1, p. 17.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Formulários do Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial>. Acesso em: 30 jul. 2025

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Glossário da Educação Especial: Censo Escolar 2023*. Brasília, DF: Inep, 2023b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Caderno de conceitos e orientações do Censo Escolar 2024: 1ª Etapa da Coleta*. Brasília, DF, [2024]. Disponível em: https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matricula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_censo_escolar_2024.pdf. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *[Formulário do aluno do Censo Escolar da Educação Básica]*. Brasília, DF: Inep, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial> Acesso em 30 de jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Formulários do Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF: Inep, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial> . Acesso em: 30 jul.2025

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2024c.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF: Inep, 9 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/orientacoes/matricula-inicial>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*. Brasília, DF: MEC, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal.pdf Acesso em 30 de jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Comissão Externa (CEXMEC). *Relatório CEXMEC 02/2021*. Brasília, DF: CEXMEC, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2109493. Acesso em: 13 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). Diretoria de Políticas de Educação Especial (DPEE). *Nota Técnica nº 4, de 23 de janeiro de 2014*. Orientação quanto a documentos comprobatórios de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação no Censo Escolar. Brasília, DF: DPEE/Secadi/MEC, 2014. Disponível: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15898-nott04-secadi-dpee-23012014&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 8 out. 2025.

BRAUN, P.; MARIN, M. Ensino colaborativo: uma possibilidade do Atendimento Educacional Especializado. *Revista Linhas*, Florianópolis, v. 17, n. 35, p. 193-215, set./dez. 2016.

GARCIA, R. M. C.; MICHELS, M. H. Educação especial nas políticas de inclusão: uma análise do Plano Nacional de Educação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 8, n. 15, p. 397-408, jul./dez. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html> Acesso em 30 de jul. 2025.

JANNUZZI, G. M. *A educação do deficiente no Brasil: dos primórdios ao início do século XXI*. Campinas: Autores Associados, 2004.

LODI, A. C. B. Ensino da Língua portuguesa como segunda língua para surdos: impacto na Educação Básica. In: LACERDA, C. B. F.; LARA, F. S. *Tenho um aluno surdo, e agora?* Introdução à Libras e a educação de surdos. São Carlos: EdUFSCar, 2013. p. 165-184.

MENDES, E. *Inclusão Marco Zero: começando pelas creches*. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2010.

MOURA, M. C. Surdez e linguagem. In: LACERDA, C. B. F.; LARA, F. S. *Tenho um aluno surdo, e agora?* Introdução à Libras e a educação de surdos. São Carlos: EdUFSCar, 2013.

PEDRO, K. M; BENGTON, C. (Org.). *Princípios e práticas em Coensino: possibilidades para o fazer docente*. São Carlos: Editora de Educação e Acessibilidade da UFSCar, 2025.

PLETSCH, M. D.; PAIVA, C. Por que as escolas continuam “laudando” alunos com deficiência intelectual? *Revista Educação Educação Especial*, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 1039-1054, set./dez. 2018.

REBELO, A. S.; KASSAR, M. C. M. Avaliação em larga escala e educação inclusiva: os lugares do aluno da Educação Especial. *Revista Educação Educação Especial*, Santa Maria, v. 31, n. 63, p. 907-922, set./dez. 2018.

SOUZA, F. F. Desenvolvimento humano e educação das Pessoas com Deficiência nos documentos das políticas sociais e de direitos humanos no sistema da ONU: equidade, funcionalidade e tecnologia. In: NOZU, W. C. S.; SIEMS, M. E. R.; KASSAR, M. C. M. *Políticas e práticas em educação especial e inclusão escolar*. Curitiba: Íthala, 2021. p. 26-38.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL Organization (UNESCO). World Declaration on Education for all. In: *Meeting Basic Learning Needs: a vision for the 1990's*. New York: UNICEF, 1990.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL Organization (UNESCO). *The Salamanca Statement and Framework for action on Special Needs Education*. Paris: Unesco, 1994.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Resolution n° 48, of 4 March 1994*. Standert rules on the equalization of opportunities for persons with disabilities. Paris: Unga, 1994.



APÊNDICE

TABELA 1

NÚMERO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS EM CLASSES COMUNS DA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO – BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013-2024

Unidade de Agregação	2013		2024		2013-2024
	N	%	N	%	Variação p.p
Brasil	557.441	85,3	1.670.948	95,7	10,4
Norte	50.089	93,6	165.422	98,9	5,3
Acre	5.452	100,0	17.495	100,0	0,0
Amapá	2.525	91,8	10.609	99,6	7,8
Amazonas	6.444	81,8	28.823	95,7	13,8
Pará	21.580	97,2	71.352	99,8	2,7
Rondônia	5.964	91,4	16.754	99,6	8,1
Roraima	1.596	100,0	6.062	100,0	0,0
Tocantins	6.528	91,5	14.327	97,5	6,0
Nordeste	148.293	94,5	541.217	99,7	5,3
Alagoas	11.638	98,1	31.460	100,0	1,8
Bahia	38.799	95,7	147.266	99,8	4,1
Ceará	25.580	95,9	107.340	99,7	3,8
Maranhão	18.440	89,0	57.888	99,4	10,4
Paraíba	11.554	97,9	39.596	99,6	1,7
Pernambuco	18.258	87,6	75.402	99,8	12,2
Piauí	9.162	98,8	33.853	99,8	1,0
Rio Grande do Norte	10.645	99,8	29.956	100,0	0,2
Sergipe	4.217	91,9	18.456	98,9	7,1
Sudeste	212.551	81,4	567.260	94,5	13,0
Espírito Santo	13.460	100,0	45.430	100,0	0,0
Minas Gerais	56.089	75,8	156.207	92,9	17,1
Rio de Janeiro	29.924	80,3	105.147	96,4	16,1
São Paulo	113.078	83,0	260.476	93,8	10,8
Sul	99.428	77,5	264.970	89,0	11,5
Paraná	33.561	61,5	90.775	78,3	16,8
Rio Grande do Sul	47.170	86,3	100.846	93,1	6,8
Santa Catarina	18.697	98,3	73.349	99,9	1,6
Centro-Oeste	47.080	87,7	132.079	95,7	7,9
Distrito Federal	9.545	81,2	20.474	97,4	16,2
Goiás	18.648	96,2	63.430	97,0	0,8
Mato Grosso	9.308	86,2	27.016	94,7	8,5
Mato Grosso do Sul	9.579	81,6	21.159	91,4	9,8

Fonte: Elaboração própria baseado em microdados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025).

TABELA 2

NÚMERO E PERCENTUAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA DE ALUNOS DE 4 A 17 ANOS DE IDADE COM DEFICIÊNCIA, TGD E ALTAS HABILIDADES OU SUPERDOTAÇÃO QUE RECEBEM AEE – BRASIL, GRANDE REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2013-2024

Unidade de Agregação	2013		2024		2013-2024
	N	%	N	%	Variação p.p
Brasil	324.718	49,7	819.349	46,9	-2,8
Norte	25.406	47,5	93.644	56,0	8,5
Acre	3.276	60,1	12.058	68,9	8,8
Amapá	1.714	62,3	7.639	71,7	9,4
Amazonas	3.214	40,8	11.302	37,5	-3,3
Pará	8.656	39,0	41.576	58,2	19,2
Rondônia	3.636	55,7	9.923	59,0	3,2
Roraima	749	46,9	3.292	54,3	7,4
Tocantins	4.161	58,3	7.854	53,4	-4,9
Nordeste	57.928	36,9	267.798	49,3	12,4
Alagoas	4.268	36,0	18.334	58,3	22,3
Bahia	12.925	31,9	69.924	47,4	15,5
Ceará	11.676	43,8	65.900	61,2	17,5
Maranhão	6.955	33,6	25.212	43,3	9,7
Paraíba	4.777	40,5	21.169	53,3	12,8
Pernambuco	8.193	39,3	33.547	44,4	5,1
Piauí	2.995	32,3	14.136	41,7	9,4
Rio Grande do Norte	4.172	39,1	11.140	37,2	-1,9
Sergipe	1.967	42,9	8.436	45,2	2,4
Sudeste	126.922	48,6	244.038	40,6	-8,0
Espírito Santo	7.336	54,5	21.154	46,6	-7,9
Minas Gerais	39.829	53,8	65.019	38,7	-15,1
Rio de Janeiro	18.715	50,2	40.158	36,8	-13,4
São Paulo	61.042	44,8	117.707	42,4	-2,4
Sul	83.467	65,1	152.219	51,1	-13,9
Paraná	40.767	74,7	59.193	51,1	-23,7
Rio Grande do Sul	32.747	59,9	62.152	57,3	-2,5
Santa Catarina	9.953	52,3	30.874	42,1	-10,3
Centro-Oeste	30.995	57,7	61.650	44,6	-13,1
Distrito Federal	8.026	68,3	7.739	36,8	-31,5
Goiás	8.968	46,3	29.053	44,4	-1,8
Mato Grosso	6.361	58,9	14.069	49,3	-9,6
Mato Grosso do Sul	7.640	65,1	10.789	46,6	-18,5

Fonte: Elaboração própria baseado em microdados do Censo da Educação Básica (Brasil. Inep, 2025).



ALFABETIZAÇÃO E CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PARA TODOS OS JOVENS, ADULTOS E IDOSOS: ANÁLISE DO OBJETIVO 10 DO PL 2.614/2024 - NOVO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO*

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque^I

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva^{II}

Gustavo Henrique Moraes^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6904>

RESUMO

O estudo apresenta uma análise inicial do Objetivo 10 – constante no Projeto de Lei nº 2.614/2024, que versa sobre o Plano Nacional de Educação para o próximo decênio –, o qual se propõe assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, adultos e idosos. Este artigo busca contribuir

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 10 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

^I Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestra e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

^{III} Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

para a discussão de aspectos técnicos envolvidos na modelagem, cálculo e análise dos indicadores de monitoramento desse objetivo.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; educação de jovens e adultos; PL nº 2.614/2024.

INTRODUÇÃO

O estudo analisa as metas relacionadas ao Objetivo 10 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que se propõe assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, adultos e idosos, com vistas ao novo Plano Nacional de Educação (PNE). Tecem-se considerações acerca do conteúdo das metas, das fontes de dados existentes e possíveis indicadores para o seu monitoramento.

São três metas do Objetivo 10: *i)* Meta 10.a. – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE; *ii)* Meta 10.b. – Reduzir o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos; e *iii)* Meta 10.c. – Reduzir o percentual da população de 18 anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 a 29 anos.

A questão que justifica o Objetivo 10 do PL nº 2.614/2024 se refere à reduzida escolaridade média da população brasileira, que pode ser verificada pela existência de 68.876.544 de brasileiros que não concluíram a educação básica com 18 anos ou mais (Pnad-Contínua/ IBGE, 2024) e, por outro lado, pela redução do número de matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) ocorrida no último decênio: de 3.830.207 (2013) para 2.391.319 (2024). Esse quantitativo de matrículas de 2023 alcança aproximadamente apenas 3,5% de sua demanda potencial¹.

A demanda potencial é expressiva, sendo necessário ressaltar que é composta pelas exclusões relegadas do passado, que continuam ganhando colaboração do presente e, ao menos no médio prazo, seguirão retroalimentadas no futuro caso não haja uma ação consciente, intencional e determinada no sentido da reversão desse quadro. Esse é o sentido do Objetivo 10 do PL nº 2.614/2024.

A esse quadro, acrescentam-se os desafios postos por uma sociedade em constante e acelerado desenvolvimento tecnológico, com uso cada vez mais intensivo

¹ Considerando que o artigo 37 da LDB determina que a “educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida” (Brasil, 1996), para fins deste estudo, compreende-se a “demanda potencial” como o quantitativo de pessoas sem a educação básica completa.

de conhecimentos, que repercutem de forma significativa no mundo do trabalho. Tais desafios se imbricam à dinâmica de envelhecimento populacional e, quando associados à baixa escolaridade da população adulta trabalhadora, podem trazer efeitos negativos em várias áreas – como saúde, bem-estar, empregabilidade, renda, cultura, entre outras dimensões – e confluir em um cenário de novas e profundas exclusões, sabotando o desenvolvimento sustentável do País.

Frente a esse panorama, a educação de jovens e adultos pode se constituir em uma ação estratégica à reversão da baixa escolaridade da população e cumprir um papel central na garantia de direitos em tal cenário.

A análise do Objetivo 10 ressalta a necessidade de: *i)* informações demográficas com temporalidades mais curtas – bianuais, trienais e/ou contagem populacional ao menos a cada 5 anos com dados de escolarização da população – visando ao monitoramento do alcance das metas que compõem o Objetivo 10; *ii)* inclusão de objetivos quantificáveis para adultos e idosos, particularmente adultos na faixa de 30 anos ou mais, em uma perspectiva mais ampliada de garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida; e *iii)* estabelecimento de propósitos específicos para as Metas 10.a, 10.b e 10.c em substituição à redação “elevar a taxa” (10.a); e “reduzir percentual” (10.b e 10.c).

Este estudo organiza-se a partir de uma contextualização do tema e apreciando como ele foi contemplado no PNE vigente (2014-2024). Em seguida, analisa-se as formulações do Objetivo 10 do PL nº 2.614/2024. Faz-se, então, considerações a respeito da proposição de cada uma das metas, postulando-se ainda possíveis indicadores e bases de dados a serem utilizados para o monitoramento.

O TEMA NO PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação vigente (2014-2024) tratou o problema da baixa escolaridade da população brasileira com três metas que se relacionam à EJA, de forma que rever as experiências e aprendizados obtidos no decorrer dos 10 anos de monitoramento das metas é um esforço necessário para pensar sobre os desafios que se impõem neste novo ciclo de planejamento educacional.

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. (Brasil, 2014).

A Meta 8 do PNE se dedicou especificamente à questão da baixa escolaridade da população de 18 a 29 anos e à redução de desigualdades educacionais da população. A Meta 9 priorizou as taxas de alfabetização da população brasileira com 15 anos ou mais. A Meta 10 estabeleceu que 25% das matrículas da educação de jovens e adultos sejam ofertadas de forma integrada à educação profissional. Essas metas alinham-se aos esforços da universalização da educação básica e de ampliação da escolarização dos jovens e adultos, qualificando a oferta de educação para esse público ao integrá-la à educação profissional, de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção no mundo do trabalho.

A Meta 8 visou à elevação da escolaridade da população de 18 a 29 anos em articulação com a redução das desigualdades na escolaridade populacional, de forma a alcançar, no mínimo, 12 anos de estudo ao final do PNE. Contudo, a medida de *anos de estudo*, com a qual a Meta 8 opera, mostrou-se inadequada para aferir o acesso à educação entre jovens e adultos e insensível para captar as desigualdades sociais com a devida eficácia.

Estudos publicados no *Caderno de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),² alertaram que o uso da média de *anos de estudo* pouco comunica sobre as etapas educacionais que uma pessoa concluiu nem explicita a real posição dos sujeitos na estrutura do sistema de ensino. Sabe-se que, ao longo da trajetória escolar, acumula-se uma determinada quantidade de anos de estudo e que, nos termos da Meta 8, espera-se que esse período seja de, no mínimo, 12 anos, o que corresponderia, atualmente, à conclusão da educação básica. Além dessas dificuldades, outros problemas associados à essa medida são pontuados. Os anos de estudo daqueles que *possuem o ensino superior completo*, para fins de composição de uma média, somam-se aos anos de estudo dos que possuem apenas o ensino fundamental incompleto ou o médio completo e assim por diante. Assim, o uso da média de anos de estudo não informa o que significa possuir 5 anos, 7 ou 10 anos, o que limita a constituição de políticas mais acuradas para cada grupo.

Deste modo, o substitutivo da métrica de *anos de estudo* poderia ser elaborado a partir da análise do alcance de níveis e conclusão de etapas educacionais mais elevadas. Assim, uma medida mais adequada seria o percentual da população que possui uma determinada etapa ou nível concluído. Com esse tipo de distribuição, torna-se possível caracterizar com mais precisão a composição concreta do sistema de ensino, identificando em quais etapas se concentram os sujeitos em relação à

² Ver: Senkeckics e Santos (2023).

conclusão da educação básica ou a outras credenciais educacionais e às desigualdades no acesso ao direito educacional.

A despeito da medida utilizada, a média de escolaridade da população brasileira de 18 a 29 anos de idade, em 2024, alcançou 11,9 anos, portanto, abaixo da meta de 12 anos. Ainda que tenha ocorrido um crescimento gradual ao longo do decênio, a população dessa faixa etária, em média, não completa a educação básica, de acordo com o *Relatório de Monitoramento do PNE* (Brasil. Inep, 2024).

A redução das desigualdades ficou aquém do almejado pelo PNE. As regiões Norte e Nordeste continuaram como as de menor escolaridade, com uma média de 11,5 e 11,4 anos de estudo respectivamente (2024), ao passo que as demais regiões alcançaram ou ultrapassaram o objetivo estipulado. A escolaridade média da população rural de 18 a 29 anos foi de 10,5 anos de estudo, enquanto a população urbana já havia alcançado os 12 anos estipulados. A escolaridade média dos 25% mais pobres alcançou 10,5 anos, ao passo que os 25% mais ricos atingiram 13,5 anos. A escolaridade média dos jovens negros foi de 11,5 anos e dos não negros foi de 12,5 anos (Brasil. Inep, 2025).

No que se refere às taxas de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade no Brasil, objeto da Meta 9 do PNE vigente, houve aumento de 2,9 pontos percentuais (p.p.), evoluindo de 91,8% em 2012 para 94,7% em 2024, contudo, mantiveram-se desigualdades entre as grandes regiões. Além dessas, as desigualdades entre as áreas urbana e rural, entre os grupos raciais e entre os estratos de renda se mantiveram no decorrer do período e no que se refere às taxas de analfabetismo funcional.

Em relação à Meta 10, o percentual de matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional³ alcançou 5,9% em 2024, o que é considerado distante da meta estabelecida no PNE vigente, de 25%.

O OBJETIVO NO PL N° 2.614/2024

Em função dos resultados do decênio, muitos desafios se mantêm para o próximo PNE, destacando a necessidade de esforços contínuos para alcançar a igualdade educacional e a universalização da educação básica no Brasil.

Assim, o Objetivo 10, disposto no Projeto de Lei nº 2.614/2024, consiste em assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, adultos e idosos.

³ Optou-se por analisar as matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional de forma mais atenciosa no âmbito do Objetivo 11 do PL nº 2.614/2024, que possui uma meta específica, ainda que o Objetivo 10 trate dessa dimensão na Estratégia 10.6 “Fomentar a oferta de EJA articulada à educação profissional e tecnológica, com os objetivos de garantir a qualidade da educação e de ampliar o acesso dos estudantes ao mundo do trabalho” (Brasil, 2024).

O Objetivo reúne três metas, nos termos do alcance de níveis e conclusão de etapas educacionais: alfabetização, ensino fundamental e ensino médio.

Meta 10.a. – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE.

Meta 10.b. – Reduzir o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos.

Meta 10.c. – Reduzir o percentual da população de 18 anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 a 29 anos. (Brasil, 2024).

A atual formulação das Metas 10.a⁴, 10.b e 10.c, referenciada no percentual da população (de 15 a 29 anos e de 18 a 29 anos) que concluiu as etapas e níveis educacionais, representa uma novidade no rol de indicadores de monitoramento do PNE que permite avançar na elaboração de diagnósticos mais precisos acerca da realidade social, com vistas a monitorar a efetivação do direito educacional.

Com essa formulação, é possível projetar o monitoramento das metas nos termos de percentuais de concluintes no ensino fundamental e no ensino médio, e de alfabetizados, de uma determinada população em regiões específicas, identificando como se distribuem no território, nos estados e municípios, orientando o sentido da superação das desigualdades sociais.

Para tanto, a construção de medidas e de indicadores capazes de compor informações sobre a realidade social e/ou sobre mudanças que estão ocorrendo representa sempre um desafio. Outra dimensão de igual relevância se refere à disponibilidade de dados. Estudos do Inep já alertaram sobre o ponto crítico da disponibilidade de dados populacionais atualizados para o monitoramento, especialmente os dados municipais (Moraes; Albuquerque; Santos, 2019).

O Quadro 1, a seguir, apresenta uma descrição preliminar de indicadores ao monitoramento das metas do Objetivo 10 do PL 2614/24 com as bases de dados disponíveis e os respectivos níveis de desagregação geográfica.

⁴ A Meta 10.a possui uma formulação semelhante à da atual Meta 9 do PNE 2014-2024 vigente: “Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional”

QUADRO 1

DESCRIÇÃO PRELIMINAR DE INDICADORES DO PL Nº 2.614 DE 2024 REFERENTE AO OBJETIVO 10 – EDUCAÇÃO DE JOVENS, ADULTOS E IDOSOS

Objetivo 10: assegurar a alfabetização e ampliar a conclusão da educação básica para todos os jovens, os adultos e os idosos					
Meta	Indicadores Objetivos	Modelo Simplificado	Variáveis	Base de Dados	Menor nível geográfico de desagregação
Meta 10.a – Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE.	10A.1 - Taxa de Alfabetização da população com quinze anos ou mais	$\text{Pop}_{\text{Alf15+}} / \text{Pop15+}$	$\text{PopAlf15+} = \text{População alfabetizada com 15 anos ou mais}$ $\text{Pop15+} = \text{População com 15 anos ou mais}$	PNADc	UF
"Meta 10.b – Reduzir o percentual da população de quinze anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de quinze a vinte e nove anos."	10B.1 - Percentual da população de 15 anos ou mais com o ensino fundamental completo	$\text{Pop}_{\text{EF15+}} / \text{Pop15+}$	$\text{PopEF15+} = \text{População com 15 anos ou mais que concluiu o Ensino Fundamental}$ $\text{Pop15+} = \text{População com 15 anos ou mais}$	PNADc	UF
	10B.2 - Percentual da população de 15 a 29 anos com o ensino fundamental completo	$\text{Pop}_{\text{EF15-29}} / \text{Pop15-29}$	$\text{PopEF15-29} = \text{População entre 15 e 29 anos que concluiu o Ensino Fundamental}$ $\text{Pop15-29} = \text{População entre 15 e 29 anos}$	PNADc	UF
"Meta 10.c – Reduzir o percentual da população de dezoito anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa a população de dezoito a vinte e nove anos."	10C.1 - Percentual da população de 18 anos ou mais com o ensino médio completo	$\text{Pop}_{\text{EM18+}} / \text{Pop18+}$	$\text{PopEM18+} = \text{População com 18 anos ou mais que concluiu o Ensino Médio}$ $\text{Pop18+} = \text{População com 18 anos ou mais}$	PNADc	UF
	10C.2 - Percentual da população de 18 a 29 anos com o ensino médio completo	$\text{Pop}_{\text{EM18-29}} / \text{Pop18-29}$	$\text{PopEM18-29} = \text{População entre 18 e 29 anos que concluiu o Ensino Médio}$ $\text{Pop18-29} = \text{População entre 18 e 29 anos}$	PNADc	UF

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

O Quadro 1 informa que o menor nível de desagregação geográfica alcançado pelos indicadores de monitoramento é o estadual, isso porque a principal fonte oficial de informações é a base de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-C). A Pnad-C, por ser amostral, não tem representatividade estatística para os municípios. Nesses termos, a análise do Quadro 1 também leva a concluir que os municípios enfrentarão dificuldades para obter dados sobre a sua população

e, conseqüentemente, sobre o dimensionamento do acesso ao ensino fundamental e ao ensino médio. Diferente disso, para os municípios, a única fonte de informações robustas sobre o conjunto da população (inclusive da que está fora da escola) é o Censo Demográfico, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cuja temporalidade é decenal. Por conseguinte, é necessário aventar as condições de cumprimento das metas do Objetivo 10, pois, sem informações demográficas municipais oficiais atualizadas e tempestivas, torna-se difícil compor diagnósticos do atendimento educacional, informar e apoiar as políticas educacionais em nível municipal com evidências, objetivando a universalização da educação básica.

Além disso, é recomendável que se proceda à desagregação dos dados, de modo que se compreenda melhor as desigualdades que acompanham a concretização de uma meta. No cenário educacional brasileiro, marcado por diferenças e desigualdades, corre-se um grande risco de incompreensão dessa realidade quando observada de maneira agregada. Os dados vistos somente em nível nacional ou estadual, que são os disponibilizados pela Pnad-C, por vezes, ocultam a dispersão e a assimetria dos cenários municipais e regionais.

Outro aspecto do monitoramento a ser realizado se refere à desagregação dos dados por faixas etárias com vistas ao monitoramento de públicos específicos, considerando suas particularidades. No Objetivo 10, a faixa etária prioritária à universalização do atendimento são os jovens de 15 a 29 anos, tal como estabelece o art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.852, de 2013, conhecido como Estatuto da Juventude: “são consideradas jovens as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade” (Brasil, 2013). Contudo, para fins de monitoramento, há que se distinguir outras faixas: *i) 15 a 17 anos* – a primeira faixa requer uma distinção por fazer parte da faixa etária dos adolescentes (e não jovens), que devem, em convivência com seus pares, concluir o ensino fundamental em circunstâncias adequadas à sua condição⁵; e *ii) 18 a 29 anos* – a segunda faixa, também de jovens, mas com idade mais avançada, possui fortes conexões com o mundo do trabalho e, portanto, com a educação profissional.

As faixas etárias a partir de 29 anos, destacadamente as relativas a “adultos e idosos”, ficaram fora do foco da universalização constante nas Metas 10.b e 10.c, embora se façam incluir no público de 18 anos ou mais e no título “Educação de jovens, adultos e idosos”, determinando o escopo do Objetivo 10. Considerando esse público, o monitoramento das faixas etárias relativas a adultos e idosos, igualmente relevante, especialmente porque nelas se situam os menores percentuais de escolarização,

⁵ A faixa etária de 15 a 17 anos está incluída na definição de adolescente conforme o Estatuto da Juventude, art. 1º, § 2º: “Aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente, este Estatuto, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.” (Brasil, 2013)

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, art. 2º, “considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.”

poderá ser realizado com agregações de 10 em 10 anos (30 a 39 anos; 40 a 49 anos; 50 a 59 anos; 60 a 69 anos; 70 a 79 anos etc.).

Ademais, o Objetivo 10, nos termos do PL nº 2.614/2024, apresenta um conjunto de 14 relevantes estratégias para o seu alcance:

10.1. Instituir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, política nacional de alfabetização de jovens, adultos e idosos, de forma a promover a continuidade dos estudos na modalidade da educação de jovens e adultos – EJA.

10.2. Garantir a oferta gratuita da EJA a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade regular.

10.3. Realizar o levantamento e o mapeamento de demanda por educação de jovens e adultos, observadas as especificidades e as necessidades educativas do estudante e considerado o perfil da comunidade local, com o objetivo de orientar a formulação e a implementação da política

educacional no território.

10.4. Instituir apoio financeiro ao estudante em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a fim de garantir sua permanência na modalidade de educação de jovens e adultos.

10.5. Instituir mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta de ações de alfabetização e da modalidade de educação de jovens e adultos.

10.6. Fomentar a oferta de EJA articulada à educação profissional e tecnológica, com os objetivos de garantir a qualidade da educação e de ampliar o acesso dos estudantes ao mundo do trabalho.

10.7. Implementar ações de atendimento ao estudante por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive o atendimento oftalmológico e o fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde, com o objetivo de garantir a permanência na modalidade da educação de jovens e adultos.

10.8. Induzir a oferta de turmas da modalidade EJA em espaços não escolares, a fim de atender às necessidades e às especificidades desses estudantes.

10.9. Implementar a chamada pública, com registro de demanda, e a busca ativa de jovens, adultos e idosos que não concluíram a educação básica, com o objetivo de garantir o acesso à modalidade de EJA nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

10.10. Instituir instâncias de articulação entre os Estados e os Municípios de seus territórios, com o objetivo de garantir a oferta de todas as etapas da educação de jovens e adultos, considerada a diversidade de público: pessoas em vulnerabilidade socioeconômica, negras, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, e com deficiência.

10.11. Estruturar, de forma participativa, currículos, projetos pedagógicos e práticas pedagógicas condizentes às especificidades dos estudantes da modalidade da educação de jovens e adultos, especialmente as populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica, negras, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, e pessoas com deficiência, com o objetivo de garantir a qualidade da educação e a permanência na escola.

10.12. Promover avaliação para aferição do nível de alfabetização de jovens e adultos com mais de quinze anos de idade.

10.13. Implementar políticas de formação continuada de profissionais da educação que atuem na modalidade da educação de jovens e adultos, em especial por meio de parcerias com instituições de educação superior, com o objetivo de garantir a qualidade da educação.

10.14. Revisar as diretrizes das licenciaturas de maneira a induzir que os cursos de formação de professores contemplem a atuação na alfabetização e educação de jovens, adultos e idosos, e garantam o atendimento de suas especificidades e a qualidade do processo educativo. (Brasil, 2024).

INDICADORES PARA O PL Nº 2.614/2024

Para realizar o monitoramento das metas do Objetivo 10 do PL nº 2.614/2024, referente ao Novo PNE, os possíveis indicadores para as Metas 10.a, 10.b e 10.c podem ser configurados conforme descritos a seguir.

Meta 10.a. – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE.

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 10A PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	10A
Nome do indicador:	Taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais
Modelo:	$IND10A = \frac{PopAlf15+}{Pop15+} \times 100 [\%]$
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	PopAlf 15+ = População alfabetizada com 15 anos ou mais Pop15+ = População com 15 anos ou mais
Fonte:	Pnad-C
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

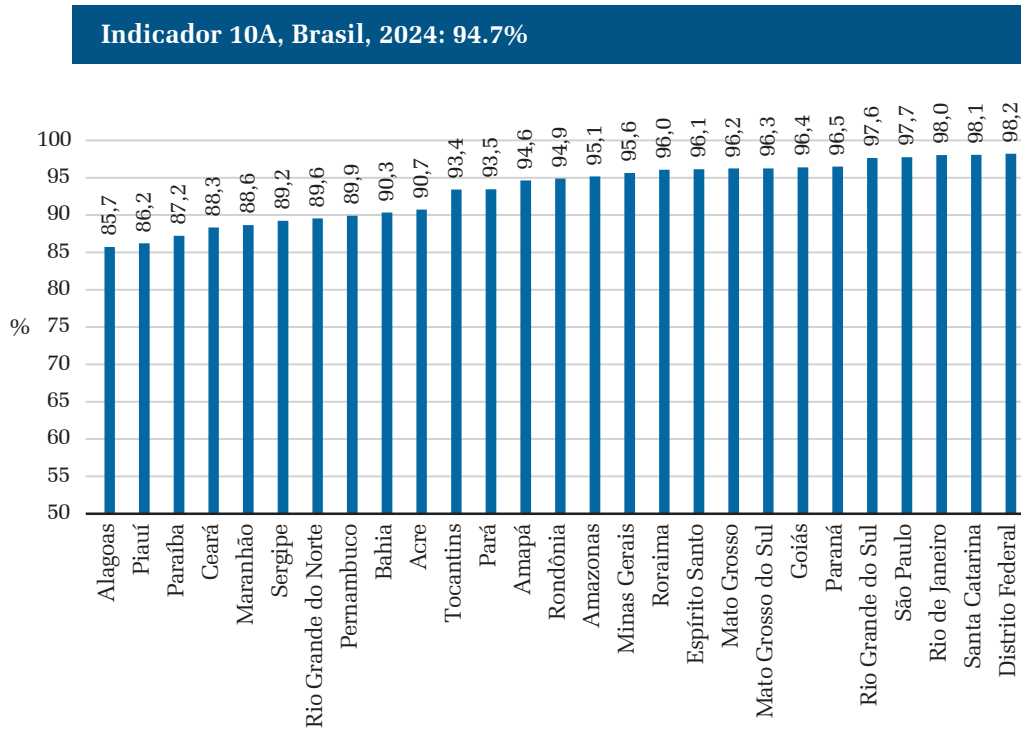


GRÁFICO 1
INDICADOR 10A – TAXA DE ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS
– BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2024

Fonte: Pnad-C/IBGE (2024).

Meta 10.b. – Reduzir o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos.

QUADRO 3	
DESCRIÇÃO DO INDICADOR 10B.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024	
Código:	10B.1
Nome do indicador:	Percentual da população de 15 anos ou mais com ensino fundamental completo
Modelo:	$IND10B.1 = \frac{PopEF\ 15+}{Pop15+} \times 100\ [%]$
Meta do indicador:	-
Variáveis:	PopEF 15+ = População com 15 anos ou mais que concluiu o ensino fundamental Pop 15+ = População com 15 anos ou mais
Fonte:	Pnad-C
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 4

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 10B.2 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	10B.2
Nome do indicador:	Percentual da população de 15 a 29 anos com ensino fundamental completo
Modelo:	$IND10B.2 = \frac{PopEF\ 15-29}{Pop15-29} \times 100 [\%]$
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	PopEF15-29 = População entre 15 e 29 anos que concluiu o ensino fundamental Pop15-29 = População entre 15 e 29 anos
Fonte:	Pnad-C
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

Indicador 10B.1, Brasil, 2024: **71,8%**
Indicador 10B.2, Brasil, 2024: **88,9%**

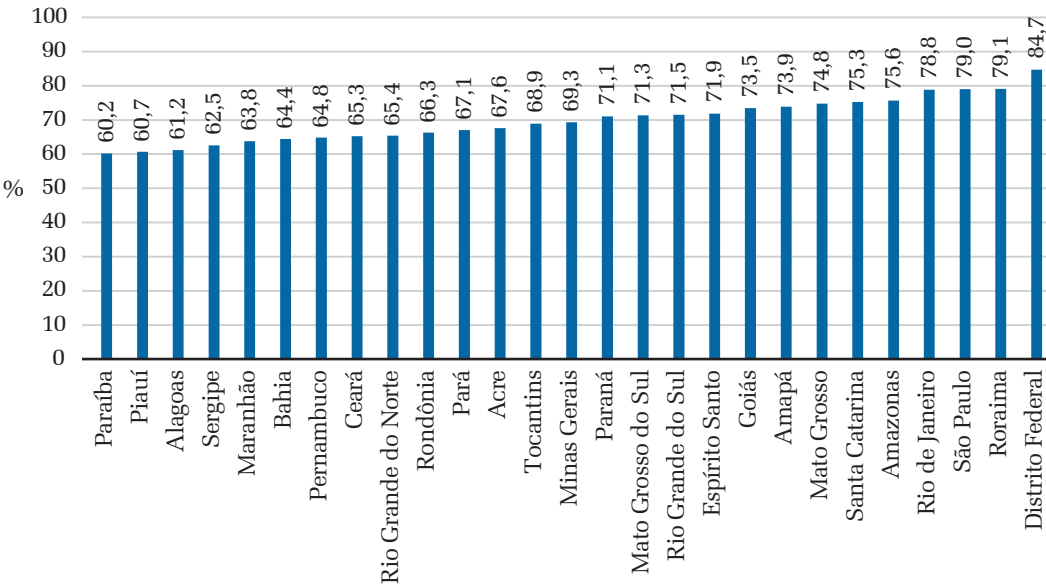


GRÁFICO 2

INDICADOR 10B.1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS OU MAIS COM ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO – BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2024

Fonte: Pnad-C/IBGE (2024).

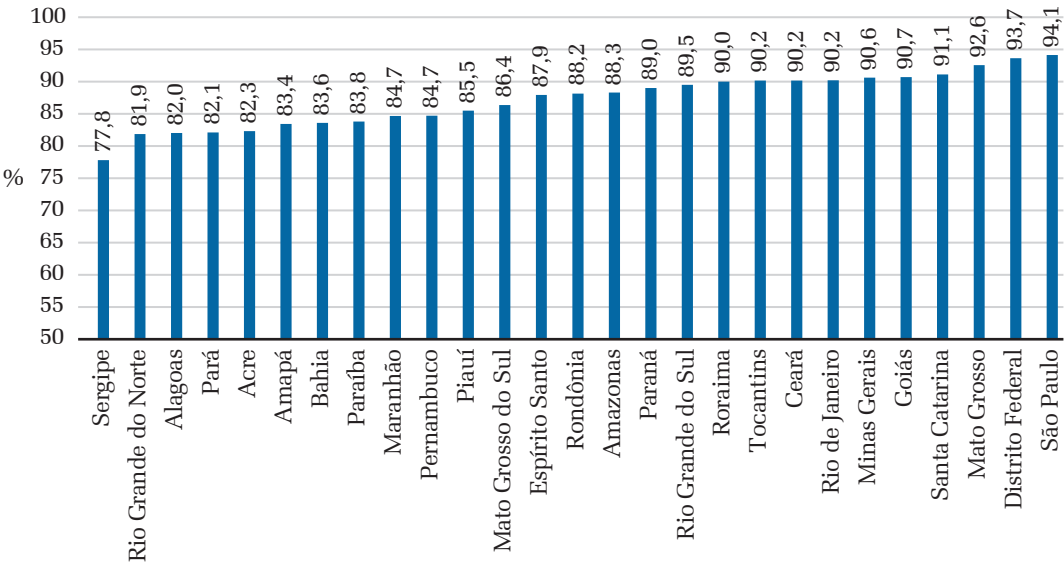


GRÁFICO 3
INDICADOR 10B.2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 15 A 29 ANOS COM ENSINO FUNDAMENTAL COMPLETO – BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2024

Fonte: Pnad-C/IBGE (2024).

Meta 10.c. – Reduzir o percentual da população de 18 anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 a 29 anos.

QUADRO 5
DESCRIÇÃO DO INDICADOR 10C.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	10C.1
Nome do indicador:	Percentual da população de 18 anos ou mais com ensino médio completo
Modelo:	$IND10C.1 = \frac{PopEM\ 18+}{Pop18+} \times 100 [\%]$
Meta do indicador:	-
Variáveis:	PopEM18+ = População com 18 anos ou mais que concluiu o ensino médio Pop18+ = População com 18 anos ou mais
Fonte:	Pnad-C
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 6

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 10C.2 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	10C.2
Nome do indicador:	Percentual da população de 18 a 29 anos com ensino médio completo
Modelo:	$IND10C.2 = \frac{PopEM\ 18-29}{Pop18-29} \times 100 [\%]$
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	PopEM18-29 = População entre 18 e 29 anos que concluiu o ensino médio Pop18-29 = População entre 18 e 29 anos
Fonte:	Pnad-C
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

Indicador 10C.1, Brasil, 2024: **58,0%**
Indicador 10C.2, Brasil, 2024: **73,2%**

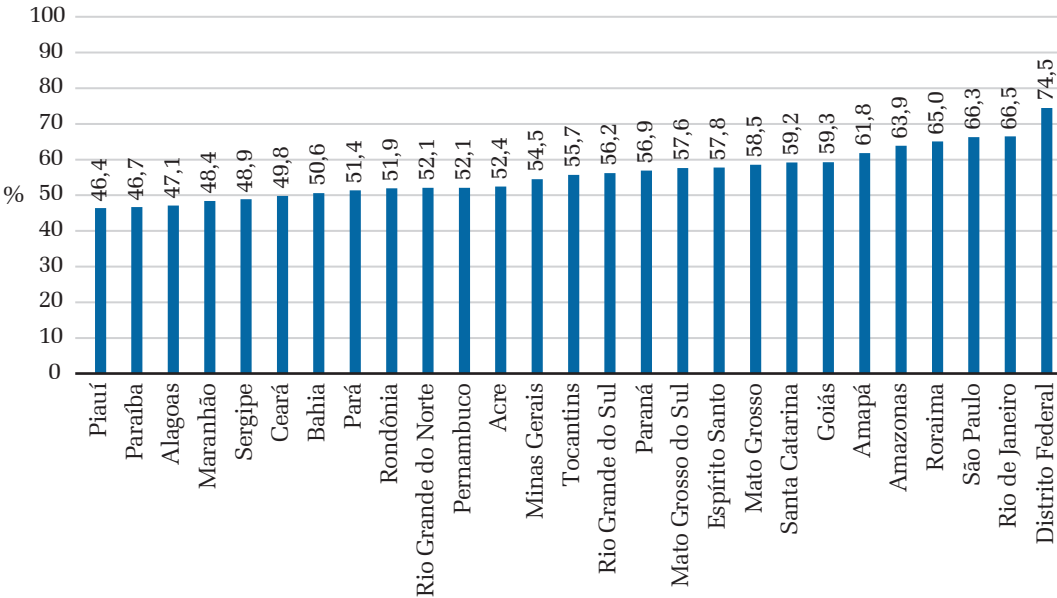


GRÁFICO 4

INDICADOR 10C.1 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 18 ANOS OU MAIS
COM ENSINO MÉDIO COMPLETO – BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2024

Fonte: Pnad-C/IBGE (2024).

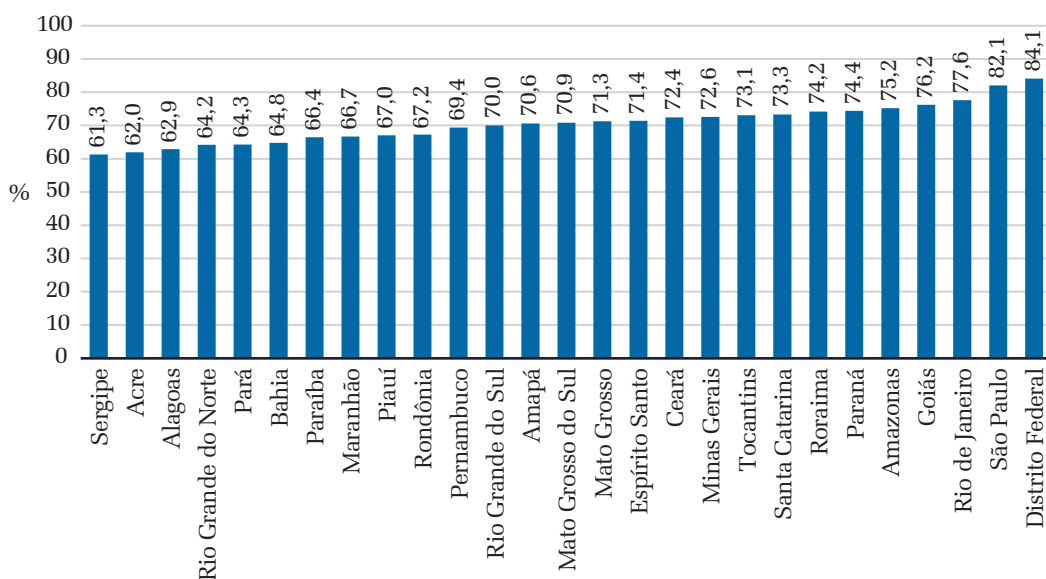


GRÁFICO 5

INDICADOR 10C.2 – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS COM ENSINO MÉDIO COMPLETO – BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2024

Fonte: Pnad-C/IBGE (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Preliminarmente, é necessário ressaltar que o texto do Objetivo 10, referente à educação de jovens, adultos e idosos, constante no PL nº 2.614/2024, avança ao substituir o critério de *anos de estudo*, utilizado no PNE 2014-2024, pela métrica de *percentual da população que concluiu as etapas e níveis educacionais*.

Contudo, para o monitoramento das metas que compõem o Objetivo 10, especialmente no nível municipal, são necessárias informações demográficas com temporalidades mais curtas – bianuais, trienais e/ou contagem populacional ao menos a cada 5 anos com dados de escolarização da população. Para que a mudança social aconteça no sentido da elevação da escolaridade e conclusão da educação básica, faz-se imprescindível um monitoramento contínuo e sistemático do desenvolvimento educacional no território. Da mesma forma, o nível socioeconômico e as desigualdades regionais, étnico-raciais, entre outras, precisam ser observadas para uma compreensão mais precisa acerca dos significados contidos no resultado de um monitoramento e para que possam compor diagnósticos capazes de informar as políticas educacionais com vistas a ações cada vez mais tempestivas e efetivas.

Quanto ao tema do Objetivo 10, destaca-se que a nomenclatura utilizada difere dos documentos legais, que é *Educação de Jovens e Adultos (EJA)*, e acrescenta a

designação *idosos* ao enunciado do objetivo, incluindo adultos na faixa de 30 anos ou mais e apontando a uma perspectiva mais ampliada de garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Em relação à redação da Meta 10.a, observa-se:

Meta 10.a. – Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, de modo a superar o analfabetismo até o final da vigência deste PNE. (Brasil, 2024).

A redação está pressupondo duas metas em um único enunciado: *i)* elevar a taxa de alfabetização; e *ii)* superar o analfabetismo.

Estipular a superação do analfabetismo pressupõe uma taxa de alfabetização de jovens e adultos igual a 100%. Na prática, isso leva à estipulação de uma meta que – *a priori* – não será cumprida, uma vez que – por melhores que sejam as políticas educacionais – sempre persistirá um residual de população não alfabetizada. Nesse sentido, a Meta 9 do PNE vigente possui melhor formulação, ao prever:

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional. (Brasil. Inep, 2014).

Sugere-se melhor formulação da Meta 10.a, com a definição de parâmetros que possam ser alcançados, por exemplo: “Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 98% (noventa e oito por cento) até o final da vigência deste PNE”.

Em relação à redação da Meta 10.b, ressalta-se:

Meta 10.b. – Reduzir o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos. (Brasil, 2024).

Há duas metas em uma: *i)* reduzir o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental; e *ii)* universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos.

Sugere-se estipular uma meta (taxa numérica) factível para a população de 15 ou mais anos com o ensino fundamental completo, por exemplo: “Elevar para 98% o percentual da população de 15 anos ou mais que não concluiu o ensino fundamental e universalizar essa etapa para a população de 15 a 29 anos”.

Em relação à redação da Meta 10.c, aplicam-se as recomendações já descritas na Meta 10.b.

Meta 10.c. – Reduzir o percentual da população de 18 anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 a 29 anos. (Brasil, 2024).

Da mesma forma, sugere-se estipular uma meta (taxa numérica) factível para a população de 18 ou mais anos com o ensino médio completo, por exemplo: “Elevar para 98% o percentual da população de 18 anos ou mais que não concluiu o ensino médio e universalizar essa etapa para a população de 18 a 29 anos”.

Por fim, é útil ressaltar que há muitas lacunas para um quadro mais detalhado da oferta e das matrículas da EJA. As estatísticas disponíveis são insuficientes, seja por restrições metodológicas⁶ ou em função da ausência de uma avaliação que permita conhecer a qualidade do que tem sido oferecido aos jovens e adultos que buscam retomar sua formação básica, lacuna essa que ganha contornos ainda mais complexos quando se leva em conta a EJA integrada à educação profissional (objeto da Meta 11.c do PL nº 2.614/2024), que apresenta oferta e resultados aquém do estabelecido.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. et al. As taxas de conclusão da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional, uma face a mais da exclusão. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H.; BASSO, F. V. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação III: redução das desigualdades*. Brasília, DF: Inep, 2024. p. 105-132. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 10).

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Seção 1, p. 13563.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 05 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude - Sinajuve. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 ago. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

⁶ Para mais informações a respeito das incompatibilidades entre a metodologia utilizada no Censo Escolar e as especificidades da EJA, sugere-se a leitura do texto Albuquerque et al. (2024).

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Indicadores do Plano Nacional de Educação: 2024*. Brasília, DF: Inep, 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amstras de Domicílios Contínua: 2024*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. Introdução: 5 anos de Plano Nacional de Educação: o que aprendemos? In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. p. 7-16. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 2).

SENKECKICS, A. S.; SANTOS, R. Repensando a mensuração da escolaridade populacional: uma alternativa à métrica dos anos de estudo. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 139-158 (Coleção Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).



A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA COMO POLÍTICA DE ESTADO: CONTRIBUIÇÕES À CONCEPÇÃO DE UM NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque^{II}

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6911>

RESUMO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) tem ocupado papel estratégico nas políticas educacionais brasileiras, especialmente a partir do PNE 2014-2025, que consagrou sua expansão como política de Estado. Este capítulo analisa criticamente o Objetivo 11 do Projeto de Lei nº 2.614/2024, que propõe o novo Plano Nacional

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 11 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do Novo PNE.

^I Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado em Public Policies pela Stanford University.

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestra e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{III} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

de Educação, identificando avanços, lacunas e desafios para a efetivação do direito à formação técnica no país. Com base em dados do Censo Escolar e em análises normativas, o estudo compara o desempenho da EPT no ciclo anterior às novas proposições legislativas e propõe a modelagem de novos indicadores de monitoramento. Argumenta-se que o texto do PL representa avanços importantes para o desenvolvimento da EPT — como a diferenciação entre tipos de oferta e a inclusão da qualificação profissional —, alertando para a necessidade de reformulação de alguns dispositivos que podem fragilizar a presença do segmento público na expansão da modalidade. Conclui-se com recomendações para o aprimoramento da redação das metas e indicadores, visando garantir qualidade, equidade e permanência na EPT.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Educação Profissional e Tecnológica; PL nº 2.614/2024.

INTRODUÇÃO AO TEMA/CONTEXTUALIZAÇÃO

A história da República brasileira, empenhada em afastar o fantasma de nosso passado de escravização – marcado pelo aviltamento do trabalho e da técnica (Gama, 1986; Cunha, 2005; Freyre, 2014; Moraes, 2016), é rica em momentos em que o projeto de expandir a educação profissional fez-se política pública: partindo do emblemático Decreto de Nilo Peçanha (Brasil, 1909), que criou as Escolas de Aprendizes Artífices; passando pela Reforma Capanema (1942-1946), com as Leis Orgânicas que estruturaram os ensinos industrial, comercial e agrícola, além de criar o Senai e o Senac¹; e pela equiparação do ensino técnico com o ensino médio regular, com a LDB de 1961 (Brasil, 1961); chegamos ao extremo da Lei nº 5.692/1971, tentativa fracassada de expansão via matrícula compulsória na modalidade (Brasil, 1971).

Na história mais recente, pós LDB de 1996 (Brasil, 1996), experimentamos a Reforma da Educação Profissional imposta pelo Decreto nº 2.208/1997 (Brasil, 1997), que buscou a expansão pela lógica inversa da utilizada pelos militares: proibindo sua integração com o ensino médio regular e incentivando suas trajetórias independentes - estratégia que se mostrou equivocada, ampliando o

¹ Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial; Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o Senai; Decreto-Lei nº 4.244, de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginasial, com quatro anos, e o colegial, com três anos; Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial; Decreto-Lei nº 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino primário a nível nacional; Decreto-Lei nº 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino normal; Decretos-Lei nº 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, que criaram o Senac; Decreto-Lei nº 9.613, de 20 de agosto de 1946, que organizou o ensino agrícola.

desinteresse pela modalidade e levando a uma acelerada redução do número de matrículas (Castro, 2015).

A partir de 2004, um novo momento histórico se descortinou, com a edição de um conjunto de atos normativos e o lançamento de uma série de programas e políticas públicas voltadas à expansão e ao fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) nacional. No campo legislativo, merecem especial destaque: a publicação do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (Brasil, 2004), que revogou o Decreto nº 2.208/1997 e estabeleceu uma nova organização da educação profissional; a Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008 (Brasil, 2008a), que alterou a LDB, dando nova organização à EPT; e a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008b), que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, maior aposta educacional de todo o período² (Castioni; Moraes; Passades, 2019).

Em 2010, a confluência de todos esses elementos iria desembocar na Conferência Nacional de Educação (Conae), cujo texto final serviu de base para a construção do PL nº 8.035/2010 (Brasil, 2010). Imerso em um ambiente de intenso debate político, o atual PNE demoraria três anos e meio para ser aprovado - tempo demais para as revoluções pretendidas para a EPT. Nesse contexto foi sancionada a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (Brasil, 2011), que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Longe de ter um foco específico, o Pronatec se configurou como um conjunto de dez ações estratégicas que buscava reunir todas as políticas em curso para a EPT em um único programa.

Toda essa movimentação acabaria desembocando na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014). Fortemente inspirado pelo Pronatec, o PNE, através da sua Meta 11, transformou a expansão e o desenvolvimento da EPT de nível médio em uma política de Estado.

Mais recentemente, três políticas públicas deram novo impulso à temática da expansão da educação profissional: i) a Reforma do Novo Ensino Médio - inaugurada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (Brasil, 2017), revista pela Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024 (Brasil, 2024a) - que institui o itinerário da formação técnica e profissional; ii) a instituição do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) - pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020) - que estabeleceu, para efeitos da distribuição de recursos, o duplo cômputo das matrículas na modalidade; iii) e o lançamento do Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag) - pela Lei complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025 (Brasil, 2025) - que condiciona a revisão das dívidas ao investimento em educação profissional técnica de nível médio.

² Ainda merecem destaque: o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem) - Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005; o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja) - Decreto nº 5.478, de 24 de junho de 2005; o Programa Brasil Profissionalizado - Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007; e o Acordo de Gratuidade com as Confederações Nacionais da Indústria e do Comércio.

Esse conjunto histórico de iniciativas tem criado expectativas elevadas no campo educacional, que espera ver renovadas as estratégias de expansão da EPT em um novo PNE. Alinhada a essa perspectiva e em atenção à obrigatoriedade institucional de acompanhar a evolução das metas do PNE (Brasil, 2014), o presente capítulo visa analisar as proposições para “ampliar o acesso e a permanência na educação profissional e tecnológica” (Objetivo 11), contidas no PL nº 2.614/2024, com vistas à sua implementação e avaliação.

1 O TEMA NO PNE 2014-2025

A aprovação do atual PNE representou um marco na história da EPT, principalmente ao determinar a necessidade de: “Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade de oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (Brasil, 2014, Meta 11). Com o PNE, a necessidade de ampliar a educação profissional tornou-se política de Estado, referendada democraticamente pelo intenso debate e participação popular que envolveu a sua formatação.

Amparado por um conjunto de 14 estratégias, intimamente conectadas com os programas e ações do Pronatec (Albuquerque *et al.*, 2021; Moraes *et al.*, 2022), o plano para a expansão das matrículas pode ser resumido em quatro ideias-chave: expansão da oferta; superação das desigualdades educacionais; incremento da eficiência escolar; estreitamento das relações com o mundo do trabalho (Moraes *et al.*, 2022).

O tumultuado ambiente político que se estabeleceu a partir de 2015, ajudou a construir a percepção de que, apesar de aprovado em Lei, o Plano havia fracassado (Lima, 2023) ou mesmo morrido (Ertel, 2023). Tal entendimento, ainda que justificado, desconsidera que múltiplas forças sociais agiram para a reafirmação e manutenção do PNE, com especial destaque para o papel do Inep, que consolidou o monitoramento e a avaliação do Plano, através da constituição de um sistema de indicadores, da divulgação bienal dos Relatórios de Monitoramento³, da implementação do Painel de Indicadores⁴, e da publicação da série Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais⁵, dedicada ao aprofundamento dos temas tratados no PNE.

No campo da EPT, além da justificada expressão da decepção política, a grande distância entre os resultados obtidos e a Meta do PNE (triplicar as matrículas) ajuda a invisibilizar o real crescimento da modalidade. Uma análise mais cuidadosa, entretanto, é capaz de demonstrar que nos últimos 20 anos, as matrículas em cursos

³ Ver Brasil. Inep (2024a).

⁴ Ver Brasil. Inep (2025b).

⁵ Ver Brasil. Inep ([s. d.]),

técnicos quadruplicaram, saltando de 590 mil em 2003 (Castro, 2015) para 2.389.454 em 2024 (Brasil. Inep, 2024b), conforme Gráfico 1⁶. Além disso, essa decepção com os resultados costuma ignorar os três deslocamentos que levaram à distorções nas condições iniciais, produzidos durante a tramitação legislativa: (i) *o deslocamento na Meta* – o objetivo de *duplicar* as matrículas, inicialmente previsto no PL, foi ampliado para *triplicar* as matrículas; (ii) *o deslocamento no tempo* – a demora para a aprovação da lei do PNE deslocou a “linha de base” do Plano, de 2010 para 2013, estabelecendo um piso e, consequentemente, um teto mais elevado para a Meta; (iii) *o deslocamento nas estatísticas oficiais* – a falta de uniformidade nas informações disponíveis sobre as matrículas em cursos técnicos levou à adoção de números de referência equivocados. “A combinação desses três elementos elevou o grau de dificuldade da Meta 11 em 110,84%, tornando ainda mais difícil o alcance de um objetivo que já era complexo na sua proposição” (Moraes *et al.*, 2022, p. 91).

1.1 – OS INDICADORES DA META 11 DO PNE (2014-2025)

Para monitorar o desenvolvimento da Meta 11 são utilizados três indicadores (11A, 11B e 11C), descritos a seguir.

Indicador 11A - Expansão da EPT de nível médio

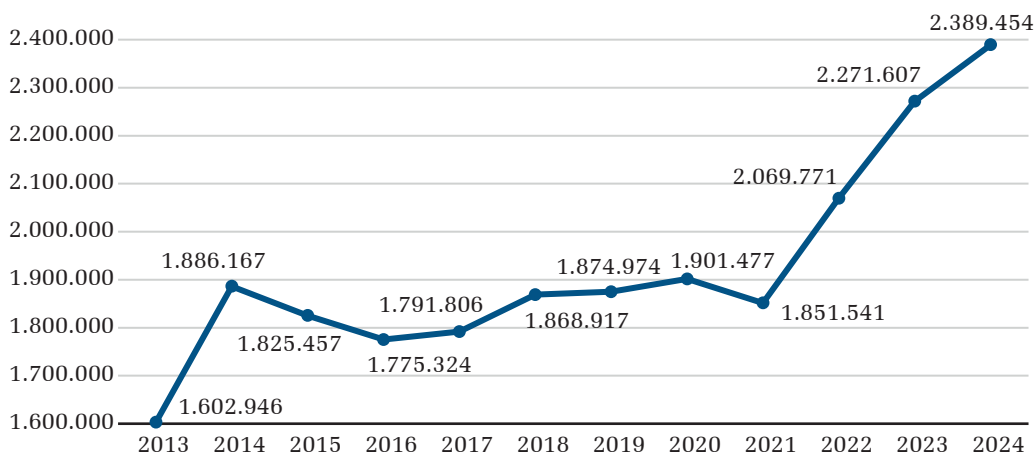


GRÁFICO 1

NÚMERO DE MATRÍCULAS EM EPT DE NÍVEL MÉDIO – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaborado com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

⁶ É preciso, contudo, considerar que em 2003 o Censo Escolar ainda não captava a oferta subsequente.

O Gráfico 1 apresenta a trajetória do Indicador 11A, no período de 2013 a 2024. Houve uma expansão no número absoluto de matrículas de educação profissional técnica de nível médio no Brasil: de 1.602.946 matrículas, em 2013, passou-se a 2.389.454, em 2024, totalizando um crescimento de 49,07% no período.

Historicamente o indicador apresentou forte alta no primeiro ano do PNE, obedecendo à inércia de crescimento anterior à aprovação do Plano. Entre 2014 e 2016, sofreu importantes recuos, iniciando uma lenta recuperação até 2020, interrompida pela pandemia de covid-19, sentidas nos números de 2021. Os três últimos anos de vigência, contrariando a relativa estabilidade anterior, mostraram-se especialmente crescentes: somente entre 2021 e 2024, as matrículas cresceram 29,05%. Assim, ainda que o resultado acumulado tendo alcançado apenas 1/4 da Meta proposta (200%), os últimos anos mostraram-se animadores para o desenvolvimento da EPT.

A desagregação por tipo de oferta é a que fornece mais elementos para evidenciar o atual cenário da EPTNM nacional, uma vez que cada uma de suas categorias representa ofertas que se destinam a públicos essencialmente distintos (Gráfico 2).

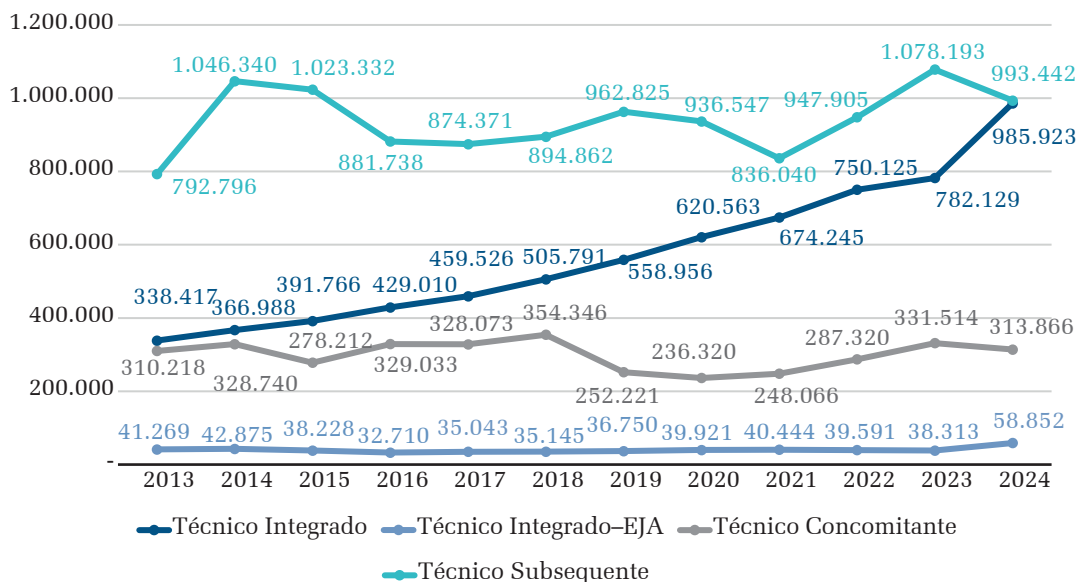


GRÁFICO 2
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS EM EPT DE NÍVEL MÉDIO, POR TIPO DE OFERTA - BRASIL - 2013-2024

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

Com 993.442 matrículas, os cursos técnicos subsequentes continuam representando a oferta que abriga o maior número de estudantes (41,58%); cenário que vem mudando rapidamente, de tal modo que, em 2024, os cursos técnicos integrados chegaram praticamente ao mesmo patamar dos subsequentes, com

985.923 matrículas (41,23%); sendo seguidos pelos cursos técnicos concomitantes, com 313.866 matrículas (13,14%); cursos técnicos integrados-EJA, com 58.582 matrículas (2,46%); e pelos cursos de Normal/Magistério, com 37.371 matrículas (1,56%);

No período indicado a oferta que visivelmente mais cresceu foi a integrada com o Ensino Médio, que praticamente triplicou de tamanho (+191,33%). Já a oferta subsequente experimentou um pico de matrículas no ano de 2014, para sofrer diversos reveses durante a série histórica, em especial no ano de 2021, quando a pandemia de covid-19 derrubou drasticamente o número de matrículas. Entre 2022 e 2023, essa oferta apresentou um novo ciclo de crescimento, interrompido por nova queda em 2024, que contribuiu para uma expansão modesta de 25,31% durante o PNE. Chama atenção, também, a recente retomada dos cursos técnicos concomitantes, que reverteram a retração experimentada até 2020, para acumular uma discreta alta total de 1,18% no fim de vigência do Plano, provavelmente refletindo as mudanças no ensino médio.

Indicador 11B - participação do segmento público na expansão da EPT de nível médio

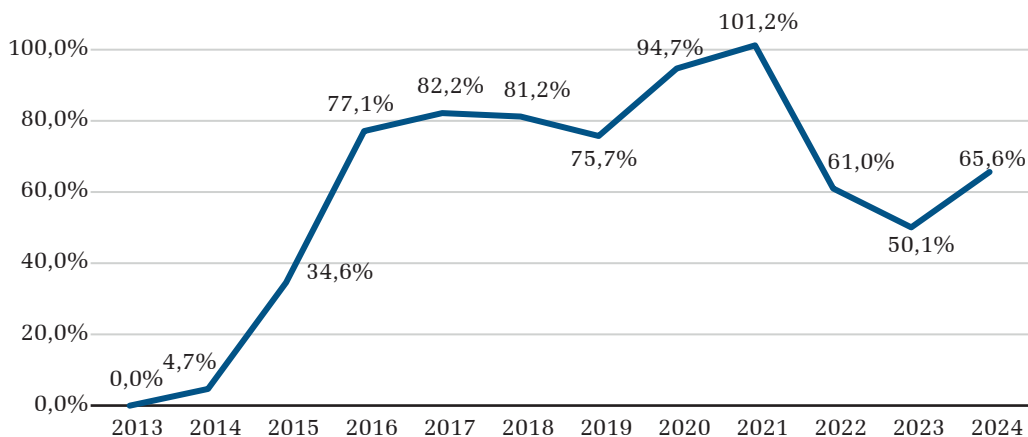


GRÁFICO 3

PARTICIPAÇÃO DO SEGMENTO PÚBLICO NA EXPANSÃO DAS MATRÍCULAS EM EPT DE NÍVEL MÉDIO – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaborado com base no Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

O Indicador 11B acompanha a participação do segmento público na expansão da EPTNM (Gráfico 3). A análise da evolução das matrículas demonstrou uma expansão de 786.508 matrículas, sendo que dessas, 515.968 foram no segmento público, o que representa 65,6% da expansão total, cumprindo o estabelecido pela Meta (50,0%). Note-se que nos dois primeiros anos de monitoramento da expansão

(2014 e 2015), a expansão deu-se fundamentalmente no setor privado, mas a partir de 2016 a expansão do segmento público foi preponderante (77,1%), chegando ao patamar máximo em 2021 (101,2%). Entre 2022 e 2023 se observou uma reversão na tendência, com a oferta do setor privado ganhando fôlego. Esse hiato talvez possa ser mais bem explicado por problemas de contabilização das matrículas no Censo Escolar⁷. Fato é que em 2024, as matrículas públicas voltaram a crescerem frente à oferta privada.

Atualmente, as matrículas em instituições públicas representam 59,28% do total nacional, frente a participação de 40,72% das redes privadas. Atentando para a Tabela 1, que demonstra a evolução das matrículas por dependência administrativa e por tipo de oferta, percebe-se que, durante a série histórica, as redes públicas e privadas apostaram na diferenciação de seus públicos, com as primeiras, focalizando a oferta nos estudantes de ensino médio e as segundas dirigindo seus esforços à formação de trabalhadores que já concluíram a educação básica. No atual momento, no entanto, essa divisão parece perder seus contornos mais claros, com a rede privada avançando sobre a oferta de cursos técnicos articulados ao ensino médio.

⁷ Há evidências de que algumas redes contabilizaram matrículas públicas, ofertadas em parceria, junto às instituições privadas (vide o caso de Minas Gerais, por exemplo).

TABELA 1
TOTAL DE MATRÍCULAS EM EPT DE NÍVEL MÉDIO, POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA E TIPO DE OFERTA – BRASIL – 2013-2024

Dependência Administrativa	Tipo de Oferta	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Δ [%] (2013-2024)
Federal	Total	241.473	249.606	325.097	342.459	347.813	363.022	355.315	358.818	330.655	331.214	328.133	333.285	38,0%
	Técnico Integrado	117.747	127.455	133.562	151.279	173.360	192.233	205.498	216.087	212.542	214.014	215.193	224.085	90,3%
	Técnico Integrado – EJA	13.011	11.595	9.301	8.282	8.280	8.108	9.846	9.841	8.647	6.791	5.482	6.594	-49,3%
	Técnico Concomitante	30.175	27.486	29.611	31.365	28.303	42.107	25.558	19.662	14.200	13.417	12.403	13.358	-55,7%
	Técnico Subsequente	80.540	83.070	152.309	151.390	137.870	120.574	114.176	113.228	95.266	96.992	95.019	89.248	10,8%
	Normal/ magistério	0	0	314	143	0	0	237				36	-	
Estadual	Total	621.819	629.226	622.423	660.982	678.223	724.953	724.775	799.372	799.043	832.015	882.300	1.054.891	69,6%
	Técnico Integrado	183.637	199.921	224.739	246.516	257.996	285.996	327.160	375.377	430.994	474.931	509.614	691.982	276,8%
	Técnico Integrado – EJA	22.011	19.276	21.593	22.120	25.122	25.234	25.668	28.255	31.247	29.607	29.637	48.425	120,0%
	Técnico Concomitante	74.727	82.374	60.514	62.768	68.299	77.041	66.588	65.651	63.317	66.240	60.111	63.641	-14,8%
	Técnico Subsequente	232.764	235.107	231.026	233.831	239.157	263.761	246.611	267.163	225.286	222.126	248.401	220.374	-5,3%
	Normal/ magistério	108.680	92.548	84.551	95.747	87.649	72.921	58.748	63.526	48.199	39.111	34.537	30.469	-72,0%
Municipal	Total	37.227	34.866	29.984	30.023	29.727	28.494	26.466	24.402	22.445	22.003	25.352	28.311	-24,0%
	Técnico Integrado	10.738	10.489	9.798	10.053	9.149	8.340	8.520	8.657	8.975	9.083	9.281	12.620	17,5%
	Técnico Integrado – EJA	382	429	840	806	613	570	17		52	43	211	605	58,4%
	Técnico Concomitante	4.490	5.284	3.832	3.684	3.647	5.047	5.430	3.418	2.210	1.743	2.497	3.262	-27,3%
	Técnico Subsequente	14.938	13.856	11.922	12.644	13.093	11.747	10.006	10.194	8.742	7.682	8.820	7.722	-48,3%
	Normal/ magistério	6.679	4.808	3.592	2.836	3.225	2.790	2.493	2.133	2.466	3.452	4.543	4.102	-38,6%
Privada	Total	702.427	972.469	847.953	741.860	736.043	752.448	768.418	718.285	699.398	884.539	1.035.822	972.967	38,5%
	Técnico Integrado	26.295	29.123	23.667	21.162	19.021	19.222	17.778	20.442	21.734	52.097	48.041	57.236	117,7%
	Técnico Integrado – EJA	5.865	11.575	6.494	1.502	1.028	1.233	1.219	1.825	498	3.150	2.983	3.228	-45,0%
	Técnico Concomitante	200.826	213.596	184.255	231.216	227.824	230.151	154.645	147.589	168.339	205.920	256.503	233.605	16,3%
	Técnico Subsequente	464.554	714.307	628.075	483.873	484.251	498.780	592.032	545.962	506.746	621.105	725.953	676.098	45,5%
	Normal/ magistério	4.887	3.868	5.462	4.107	3.919	3.062	2.744	2.467	2.081	2.267	2.342	2.800	-42,7%

Fonte: Elaborada com base no Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

Indicador 11C - A expansão no segmento público

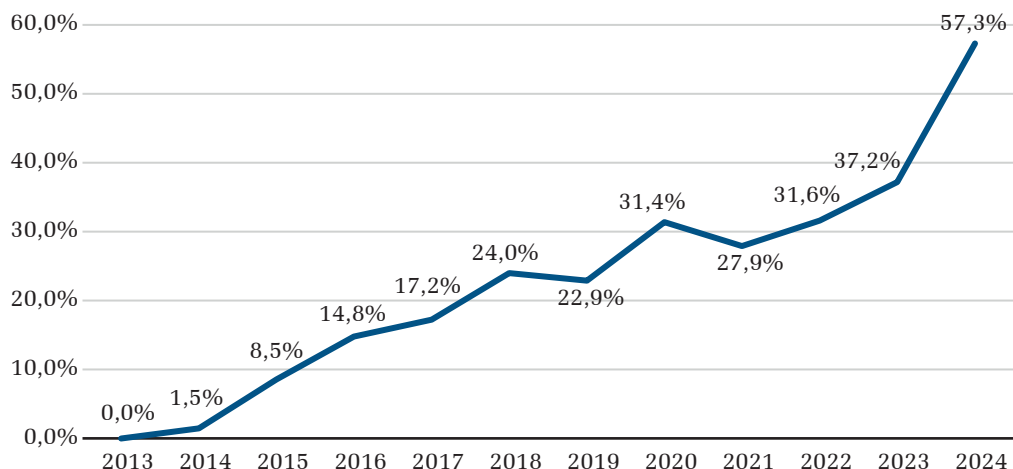


GRÁFICO 4

EXPANSÃO ACUMULADA NO SEGMENTO PÚBLICO NA OFERTA DE MATRÍCULAS EPT DE NÍVEL MÉDIO – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaborado com base no Censo da Educação Básica/Inep (2013-2024).

Enquanto o Indicador 11B mensura a participação do segmento público na expansão total da EPT de nível médio, o Indicador 11C dedica-se ao monitoramento exclusivo deste segmento. O Gráfico 4 apresenta a trajetória do Indicador 11C no período de 2013 a 2024. Em 2014, verifica-se uma expansão das matrículas na ordem de 1,5 p.p. sobre os valores apresentados na linha de base (2013). Os anos seguintes foram marcados por sucessivas expansões, exceções feitas a 2019 e 2021. Ao fim do período, a expansão acumulada do segmento público totalizou 57,3%.

1.2 - LACUNAS NO PNE (2014 – 2025)

Embora o PNE (2014-2025) tenha sido um marco para o desenvolvimento da EPT no Brasil, destacando a importância da sua expansão, persistem lacunas significativas. Entre elas, destaca-se a falta de referências aos diferentes tipos de oferta de cursos técnicos (integrado, concomitante e subsequente) e a ausência de menções a modalidades essenciais da EPT, como aprendizagem profissional, qualificação profissional, Cursos Superiores de Tecnologia (CST), especialização técnica, além de programas de mestrado e doutorado profissional.

2 O OBJETIVO NO PL Nº 2.614/2024

O Projeto de Lei nº 2.614/2024, aqui referido como “Novo PNE”, foi apresentado ao Congresso Nacional pelo Executivo Federal. O texto é fruto de um conjunto de iniciativas governamentais e da sociedade. Entre essas iniciativas destacam-se a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae, 2024), com a geração de texto final, e a reunião de um Grupo de Especialistas, coordenado pelo MEC, que buscou traduzir as disposições da Conae no texto do PL. A EPT está representada no Objetivo 11, com a seguinte redação: “Ampliar o acesso e a permanência na educação profissional e tecnológica, com redução de desigualdades e inclusão” (Brasil, 2024b),

Conforme já mencionado, no atual PNE (2014-2025), faltavam referências aos diferentes tipos de oferta de cursos técnicos (integrado, concomitante e subsequente) e outros tipos de curso da EPT. Tais lacunas foram superadas, em parte, no PL do Novo PNE, que trouxe indicativos sobre a expansão da oferta, com três metas destinadas aos cursos técnicos e uma à qualificação profissional. Na sequência, serão exploradas cada uma dessas Metas.

2.1 - A OFERTA ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO (META 11.A)

Meta 11.a. Expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio de modo a atingir 50% (cinquenta por cento) dos estudantes matriculados no ensino médio, de modo a assegurar a qualidade da oferta e a permanência do estudante, observados, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) da expansão no segmento público.

Antes de passarmos à análise do conteúdo das metas, é preciso alertar que as categorias propostas pelo PL nº 2.614/2024 podem prejudicar o seu entendimento. Isso porque recentemente houve uma alteração das nomenclaturas no âmbito da EPT, instrumentalizada pela Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021 (Brasil. CNE. CP, 2021). Se antes, a Educação profissional técnica de nível médio estava restrita aos cursos técnicos, pela nova resolução:

Art. 15. A Educação Profissional Técnica de Nível Médio abrange:

- I - habilitação profissional técnica, relacionada ao curso técnico;
- II - qualificação profissional técnica, como etapa com terminalidade de curso técnico; e
- III - especialização profissional técnica, na perspectiva da formação continuada. (Brasil. CNE. CP, 2021).

Tal formulação pode gerar confusão nos reais objetivos do PNE, abrindo margem para que a articulação com o ensino médio não se dê, essencialmente, com a formação em curso técnico, desviando a intenção expressa na Conae e compartilhada pelo Grupo de especialistas (no MEC) que sistematizou o PL do Novo PNE. Neste sentido sugere-se substituir a expressão “matrículas da educação profissional técnica de nível médio” por “matrículas dos cursos técnicos articulados ao ensino médio”.

Superadas essas questões semânticas, pode-se voltar à análise do conteúdo da meta, que se divide em dois dispositivos. O primeiro é relativo à parcela do ensino médio que deve ser articulada à EPT de nível médio (50%). A redação do texto claramente avança em relação ao formato atual ao estimular uma maior profissionalização dos estudantes brasileiros na etapa final da educação básica. Hoje, no cenário internacional, o Brasil amarga umas das piores taxas de articulação do ensino médio com a educação profissional, com uma proporção que – embora tenha crescido nos últimos anos – se aproxima de 17,2% (Brasil. Inep, 2025a). A proposição de que metade dos estudantes estejam matriculados em cursos técnicos pode induzir uma mudança considerável nos sistemas educacionais e produtivos brasileiros.

O segundo dispositivo presente na Meta 11.a se refere à parcela da expansão que deve ser de responsabilidade do segmento público, 45%. Aqui, o texto inspira maiores cuidados: segundo as informações do Censo Escolar 2024 (Tabela 1), cerca de 4 em cada 5 estudantes (78,7%) do ensino técnico articulado ao ensino médio estão matriculados em instituições públicas; quando observamos apenas o técnico integrado ao ensino médio regular, a proporção sobe, com 94,2% dos estudantes pertencendo às escolas públicas. Vale lembrar ainda que, no tocante a oferta articulada (integrada + concomitante), a parcela da expansão relacionada ao segmento público durante a vigência do PNE (2014-2025) foi de 82,4%. Isso configura um cenário em que o segmento público tem predileção pela oferta articulada, enquanto o segmento privado se concentra na oferta subsequente.

Nesse sentido, propor que 45% da expansão se dê no segmento público e, por consequência, que 55% do crescimento seja devido ao segmento privado, configura-se como uma inversão da realidade na educação básica brasileira. Ao que tudo indica, o espírito da legislação ao propor a meta procurava se referir a expansão dos cursos técnicos como um todo, incluindo a oferta subsequente, nos moldes que aparece no atual PNE. Alerta-se, portanto, que esse deslize da redação pode comprometer seriamente o sistema educacional brasileiro.

2.2 - A OFERTA SUBSEQUENTE (META 11.B)

Meta 11.b. Expandir em 50% (cinquenta por cento) as matrículas nos cursos subsequentes, de forma a assegurar a qualidade da oferta e a permanência dos estudantes.

A Meta 11.b também representa um avanço em relação ao texto do atual PNE, que não fazia referências à oferta subsequente. Essa ausência motivou a falta de elaboração de políticas públicas para a oferta, de tal modo que, em 2024, 68,1% dos estudantes dos cursos técnicos subsequentes (Tabela 1) estavam matriculados em instituições privadas. Deve-se ponderar que a oferta subsequente atende diretamente a um público que, embora já possua a educação básica completa, carece de profissionalização, demandando a oferta pública de EPT. Nesse sentido, recomenda-se, adicionalmente, a definição de um percentual mínimo de expansão para o segmento público.

2.3 - A EJA ARTICULADA À EPT (META 11.C)

Meta 11.c Expandir para, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) as matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional.

A Meta 11.c é de fundamental importância para o país, considerando a totalidade da população jovem, adulta e trabalhadora que não possui o ensino fundamental ou o médio completo. O estabelecido na Meta 11.c reafirma a integração entre a formação profissional e a elevação da escolaridade, de modo a proporcionar condições mais favoráveis à inserção no mundo do trabalho e efetivar os direitos fundamentais à educação e ao trabalho. No atual PNE (2014-2025), os indicadores de monitoramento dessa meta (ali referida como “Meta 10”), foram os que apresentaram os menores percentuais de realização. Renovam-se as esperanças de que o próximo decênio alcance melhores resultados.

2.4 - A QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL (META 11.D)

Meta 11.d. Expandir para três milhões o número de matrículas em cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de cento e sessenta horas, em instituições credenciadas pelos sistemas federal, estaduais, distrital e municipais de ensino.

Pela primeira vez na história, a qualificação profissional aparece como meta de um Plano Nacional de Educação, fato que deve ser comemorado pelo conjunto

da educação profissional brasileira. Deve-se espreitar com cuidado, no entanto, a definição de uma meta numérica fixa para a sua expansão (três milhões de matrículas). Isso porque não há, hoje, números oficiais sobre o quantitativo de matrículas em cursos de qualificação profissional. A estipulação da meta depende - *a priori* - de uma “Linha de Base”, sobre a qual serão aferidos os avanços ou retrocessos, de forma a evitar que o Novo PNE inicie com uma meta já alcançada⁸. Nesse sentido, sugere-se a alteração na Meta 11.d, apontando para ganhos percentuais em relação a um Linha de Base que ainda será calculada.

2.5 – AS ESTRATÉGIAS DO OBJETIVO 11

A expansão da EPT nacional tem seu foco no estabelecimento das Metas 11.a, 11.b, 11.c e 11.d. No entanto, no texto de suas estratégias há também orientações específicas aos sentidos para essa expansão. Primeiramente, as estratégias fazem referência à expansão na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Estratégia 11.2), e nas redes públicas estaduais e distrital de ensino (Estratégia 11.3). A novidade fica conta da estratégia de “Estimular a articulação entre as redes de educação profissional e tecnológica, com o objetivo de diversificar a oferta nos diferentes territórios” (Estratégia 11.4).

A diretriz de promover estratégias colaborativas inclui o fomento de parcerias entre as instituições públicas com e secretarias de educação, de forma a ampliar a oferta em áreas sub-atendidas (Estratégia 11.6), incluindo ações de busca ativa do público-alvo da educação profissional e tecnológica (Estratégia 11.8). Esse claro enfoque por estratégias que promovam a inclusão também está presente na perspectiva de ampliação da assistência estudantil (Estratégia 11.7), de instituir as políticas de combate à discriminação e aos estereótipos (Estratégia 11.8) e de auxílio aos estudantes com filhos (Estratégia 11.10).

A verticalização da oferta é explorada na Estratégia 11.5, ainda que o PL pouco aborde as demais ofertas da EPT que, na prática serão as garantidoras da verticalização. Para além da expansão, destaca-se a preocupação primeira em promover a oferta “[...] em consonância com as demandas e as especificidades do mundo do trabalho, da sociedade, dos territórios e das populações, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade” (Estratégia 11.1) e a necessidade de “promover campanhas permanentes de comunicação” (Estratégia 11.11), para divulgar a EPT.

⁸ Em estudo realizado pelo Inep (Moraes; Albuquerque, 2019), verificou-se que a oferta de qualificação profissional por parte do Senai já alcançava 1.339.901 matrículas, em 2017.

2.6 - COMPARAÇÃO PNE (2014-2025) X PL Nº 2.614/2024

No que tange ao “novo PNE”, os avanços diagnosticados no atual Projeto de Lei 2.614/2024 são evidentes, especialmente no que toca à inclusão de metas específicas para cada tipo de oferta de cursos técnicos (integrado, concomitante e subsequente), além de uma meta para a qualificação profissional. Essas inovações representam uma resposta direta às lacunas do PNE 2014-2025, que não contemplava de forma detalhada os diferentes tipos de oferta de EPT. Outro avanço substancial diz respeito à maior ênfase na Avaliação da EPT, tema do Objetivo 12.

3 INDICADORES PARA O PL Nº 2.614/2024

O monitoramento do Objetivo 11 do PL nº 2.614/2024 exige, ao menos, o acompanhamento de 6 indicadores, detalhados a seguir.

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11A.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	11A.1
Nome do Indicador:	Proporção de matrículas no ensino médio técnico
Modelo:	$11A.1 = \frac{Memt}{Mem} * 100 [\%]$
Meta do Indicador	50%
Variáveis:	Memt= Matrículas no ensino médio técnico, Mem= Matrículas no ensino médio
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	As matrículas no ensino médio técnico incluem as que são realizadas junto às ofertas integrada e concomitante. Enquanto na oferta integrada a contabilidade do indicador é relativamente simples, uma vez que elas representam um subconjunto das matrículas totais no ensino médio, na oferta concomitante a realidade é mais desafiadora. Isto porque, no Censo Escolar, aos alunos dos cursos técnicos concomitantes são atribuídas duas matrículas: uma no ensino regular e outra na formação profissional. Há indícios, contudo, que um conjunto de estudantes contam, exclusivamente, com a matrícula profissional, não sendo contabilizados junto ao ensino médio. Tal questão enseja o aprofundamento de pesquisas.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11A.2 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	11A.2
Nome do Indicador:	Proporção do segmento público na expansão do ensino médio técnico
Modelo:	$11A.2 = \frac{EXP_{pub}}{EXP_t} * 100 \left[\% \right]$
Meta do Indicador:	45%
Variáveis:	EXP _{pub} = Expansão de matrículas no segmento público, EXP _t = Expansão total de matrículas
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	Além das observações apontadas no Indicador 11A.1, há questões referentes ao exato escopo do segmento público. Com o, cada vez mais frequente, estabelecimento de parcerias entre o segmento público e privado, a contabilidade das ofertas entre os segmentos pode ser afetada. Ex: (i) no caso de um curso concomitante em que a Formação Geral Básica (FGB) é ofertada em uma escola pública e a parte profissionalizante é ofertada em uma escola privada, como o indicador deve se comportar? (ii) quando uma oferta integrada da rede pública é feita em parceria com uma instituição privada, para qual segmento deve ser computada a matrícula?

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

QUADRO 3

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11B.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	11B.1
Nome do Indicador:	Expansão dos cursos técnicos subsequentes
Modelo:	$11B.1 = EXP_{sub} \left[\% \right]$
Meta do Indicador:	50%
Variáveis:	EXP _{sub} = Expansão de matrículas em cursos técnicos subsequentes
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	Há que se investigar se as matrículas em cursos subsequentes estão sendo corretamente atribuídas. Isto porque há evidências de que algumas instituições da EPT acabam por cadastrar, no Censo Escolar, alunos das ofertas articuladas sob o código de etapa subsequente.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

QUADRO 4

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11C.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	11C.1
Nome do Indicador:	Proporção de matrículas EJA articuladas à EPT (EF)
Modelo:	$11C.1 = \frac{Mejaef[EPT]}{Mejaef} * 100 \left[\% \right]$
Meta do Indicador:	25%
Variáveis:	Mejaef[EPT]=Matrículas na EJAEF articuladas à EPT, Mejaef=Matrículas na EJAEF
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	A captação das matrículas EJA também é problemática, especialmente por elas não seguirem a tradicional lógica de oferta seriada anual.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

QUADRO 5

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11C.2 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	11C.2
Nome do Indicador:	Proporção de matrículas EJA articuladas à EPT (EM)
Modelo:	$11C.1 = \frac{Mejaem[EPT]}{Mejaem} * 100 \left[\% \right]$
Meta do Indicador:	25%
Variáveis:	Mejaem[EPT]=Matrículas na EJAEM articuladas à EPT, Mejaem=Matrículas na EJAEM
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	Idem 11C.1

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

QUADRO 6

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 11D.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	11D.1
Nome do Indicador:	Matrículas em cursos de Qualificação Profissional
Modelo:	$11D.1 = M_{qp}$
Meta do Indicador:	3.000.000
Variáveis:	M_{qp} = Matrículas em cursos de Qualificação Profissional
Fonte:	SISTEC
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação (UF)
Observações:	Por não se tratar de oferta de educação básica, tais matrículas não são captadas no Censo Escolar. Uma possibilidade é o uso das informações do SISTEC, que ensejaria termos de uso junto à SETEC/MEC. A qualidade e a validade das informações precisariam ser avaliadas nesse caso.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024b).

4 CÁLCULO DA LINHA DE BASE

- O cálculo do Indicador 11A.1 prescinde da resolução dos problemas ligados à captação das matrículas nos cursos técnicos concomitantes. Segundo as fontes oficiais (Brasil. Inep, 2025a), o resultado encontra-se em 17,2%;
- Por tratar de “expansão”, o Indicador 11A.2 não admite “linha de base”. No futuro, para além das observações de captação apontadas no Indicador 11A.1, haverá a necessidade de definições normativas e metodológicas que delimitem o escopo da oferta pública;
- Por tratar de “expansão”, o Indicador 11B.1 não admite “linha de base”;
- A linha de base do Indicador 11C.1 é representada pela desagregação (por ensino fundamental) do indicador da Meta 10 do atual PNE. A saber: $11C.1 = 2,5\%$;
- A linha de base do Indicador 11C.2 é representada pela desagregação (por ensino médio) do indicador da Meta 10 do atual PNE. A saber: $11C.2 = 10,8\%$;
- O Indicador 11D.2 não permite, ainda, o cálculo de linha de base, devido a indisponibilidade da informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que apresente inequívocos avanços para o desenvolvimento da EPT nacional, o Projeto de Lei nº 2.614/2024 apresenta pontos que merecem atenção e ajustes para que o objetivo de ampliar o acesso e a permanência na EPT, com redução de desigualdades e inclusão seja plenamente alcançado. Registre-se, com especial ênfase, o dispositivo que determina que somente 45% da expansão das matrículas articuladas ao ensino médio se deem no segmento público. Essa redação pode implicar numa possível diminuição da participação do setor público, que atualmente concentra a maior parte dos estudantes do ensino técnico integrado ao ensino médio. A preocupação é que, ao fixar um percentual inferior ao cenário atual, o PL permita um retrocesso na oferta pública. Situação semelhante ocorre com as Metas 11.b e 11.c, que tratam da ampliação dos cursos subsequentes e da integração da EJA com a EPT. Embora bem-intencionadas, essas metas precisam garantir que a expansão aconteça de maneira equilibrada entre os setores público e privado. Adicionalmente, registre-se a necessidade de aperfeiçoar a coleta de dados sobre a EPT, de forma a garantir o cálculo dos indicadores.

Em linha com essas observações, recomenda-se:

- 1) Substituir a expressão “matrículas da educação profissional técnica de nível médio” por “matrículas dos cursos técnicos articulados ao ensino médio”, evitando métricas que considerem a oferta de especializações técnicas ou qualificações profissionais técnicas, conforme estabelece a Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021;
- 2) Considerar todas as matrículas em cursos técnicos, incluindo a oferta subsequente, na meta relacionada à “Proporção do segmento público na expansão do ensino médio técnico” (Indicador 11A.2), com fins de evitar que – por uma inadequação de categorias – a oferta pública de ensino médio integrado sofra uma retração expressiva;
- 3) Definir de um percentual mínimo de expansão das matrículas em cursos técnicos subsequentes para o segmento público;
- 4) Estabelecer com maior precisão qual o escopo das matrículas no segmento público para a oferta concomitante e para aquelas estabelecidas em parceria com o segmento privado;
- 5) Alterar a métrica da Meta 11.d, apontando para ganhos percentuais em relação a um Linha de Base que ainda será calculada;
- 6) Estabelecer uma meta ligada à taxa de conclusão nos cursos técnicos, não limitando a expansão à oferta, mas também à permanência.

- 7) Adicionalmente, deve ser registrada a ausência de menções à aprendizagem profissional, uma modalidade fundamental para a inserção de jovens no mercado de trabalho e que tem desempenhado papel estratégico na qualificação profissional no Brasil. Sua inclusão no texto pode fortalecer uma via já consolidada de formação técnica e inclusão produtiva.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. E. M. et al. *A Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional: uma análise das estratégias da Meta 10 do Plano Nacional de Educação*. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 71-105. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5).

BRASIL. Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909. *Crêa nas capitales dos Estados da República Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primario e gratuito*. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 26 set. 1909. p. 6975.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. *Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Seção 1, p. 11429.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. *Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.603, de 04 de março de 1996. Dispõe sobre a educação profissional, a organização da Rede Federal de Educação Profissional e dá outras providências*. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=194093&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 abr. 1997. Seção 1, p. 7760.

BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. *Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências*. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2004. Seção 1, p. 18.

BRASIL. Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008. *Altera dispositivos da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.* *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2008b. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.* Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.* *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. *Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei no 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei no 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.* *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 ago. 2024a. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025. Institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União firmadas no âmbito da Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993, da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, da Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023, e da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; prevê instituição de fundo de equalização federativa; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei Complementar nº 178, de 13 de janeiro de 2021, e a Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2025. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a educação profissional e tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatórios de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica [2013-2024]*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Apresentação da Coletiva de Imprensa: Censo Escolar 2024*. Brasília, DF: Inep, 2025a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2024/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 28 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do PNE*. Brasília, DF, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*. Brasília, DF, [s. d.]. Disponível em: <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/archive>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Portaria Normativa nº 10, de 03 de setembro de 2008*. Brasília, DF 2008. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_coneb.pdf. Acesso em 29 maio 2024.

CASTIONI, R.; MORAES, G. H.; PASSADES, D. B. M. S. *A educação profissional na agenda do Lulismo: visibilidade e limitações de interesses corporativos. Temáticas*, Campinas, v. 27, n. 53, p. 105-138, fev./jun. 2019.

CASTRO, M. L. O. *A educação profissional no PNE 2014-2024*. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Edições Câmara; Edições Técnicas, 2015. p. 87-103.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável: documento final*. [S. l.], 2024. Disponível em: https://proifes.org.br/wp-content/uploads/2024/03/CONAE-2024-Doc-Final-29-02-_compressed.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

CUNHA, L. A. *O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2005.

ERTEL, D. *O que levou o PNE à morte?*. [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/educacao/2023/09/o-que-levou-o-pne-a-morte/>. Acesso em: 29 maio 2024.

FREYRE, G. *Sobrados e mucambos*. São Paulo: Global, 2014.

GAMA, R. *A tecnologia e o trabalho na história*. São Paulo: Nobel, 1986.

LIMA, E. *A última década na educação brasileira e o fracasso do PNE*. [S. l.], 2023.
Disponível em: <https://diplomatique.org.br/a-ultima-decada-na-educacao-brasileira-e-o-fracasso-do-pne/>. Acesso em: 29 maio 2024.

MORAES, G. H. *Identidade de Escola Técnica vs Vontade de Universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais*. 2016. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *As estatísticas da educação profissional e tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília, DF: Inep, 2019. (Textos para Discussão, v. 45).

MORAES, G. H. et al. Como expandir as matrículas em cursos técnicos?: uma análise das estratégias do PNE 2023. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022, p. 49-105. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).



A QUALIDADE COMO DIREITO NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: CONSIDERAÇÕES PARA A AVALIAÇÃO NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Gustavo Henrique Moraes^I

Ana Elizabeth Maia de Albuquerque^{II}

Susiane de Santana Moreira Oliveira da Silva^{III}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6912>

RESUMO

A avaliação da qualidade na Educação Profissional e Tecnológica (EPT) permanece como uma das principais lacunas estruturais das políticas educacionais brasileiras. Embora a EPT seja responsável pela formação de milhões de estudantes e integre os direitos à educação e ao trabalho, ainda carece de um sistema nacional de avaliação que abranja sua diversidade institucional, curricular e territorial.

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 12 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do Novo PNE.

^I Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestre em Educação Científica e Tecnológica pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UnB), com pós-doutorado em Public Policies pela Stanford University..

^{II} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Educação Profissional e Tecnológica pelo Instituto Federal de Brasília (IFB); mestra e doutora em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{III} Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); mestra em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Este capítulo analisa os fundamentos e os desafios envolvidos na construção de uma política nacional de avaliação da EPT, retomando os limites do PNE 2014-2025 e discutindo as proposições recentes do Objetivo 12 do Projeto de Lei nº 2.614/2024. São apresentados e discutidos indicadores preliminares voltados à aferição da qualidade da oferta e da aprendizagem, considerando a heterogeneidade da oferta da EPT. Argumenta-se que a consolidação de um sistema de avaliação exige, além da definição de referenciais nacionais de qualidade, o fortalecimento de bases estatísticas, a normatização federativa e a construção de capacidades institucionais que articulem atores e tecnologias em escala nacional.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; educação profissional e tecnológica; PL nº 2.614/2024.

INTRODUÇÃO AO TEMA/CONTEXTUALIZAÇÃO

Mais do que uma atividade, a Educação constitui um direito social assegurado pela Constituição Federal, sendo essencial para o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (Brasil, 1988, art. 205). A efetivação desse direito não se limita à oferta ou à mera disponibilidade de vagas pelo poder público, mas compreende também a garantia das condições de permanência, da liberdade de aprender — tanto na escola quanto ao longo da vida —, da valorização do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, entre outros princípios constitucionais, destacando-se a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1988, art. 206, VII); princípio que será reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996, art. 3º, IX). É nesse contexto que a avaliação educacional se insere, como instância objetiva garantidora do padrão de qualidade.

Em resposta a esse desafio, o Brasil vem se destacando nas últimas décadas com experiências exitosas e duradouras que desenvolveram uma verdadeira cultura da avaliação (Cordão, 2020). No âmbito da educação básica, além do Censo Escolar, o país conta com um bem articulado Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) - com a utilização de inúmeras provas e instrumentos avaliativos -, com o conhecido Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), além da produção de inúmeros indicadores educacionais, tal como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). No campo da educação superior, os processos avaliativos conformam o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), que abrange a avaliação de cursos, de instituições, além da verificação o desempenho de estudantes (Enade). Todo este processo coordenado, majoritariamente, pelo Inep.

O cenário torna-se mais complexo quando chegamos ao campo da Educação Profissional e Tecnológica (EPT): “modalidade educacional que perpassa todos os níveis

da educação nacional, integrada às demais modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia” (Brasil. CNE. CP, 2021, art. 2º). Extrapolando o universo escolar, a EPT é a modalidade que atua diretamente na interface de dois direitos sociais: o direito à educação e o direito ao trabalho (Brasil, 1988).

Ao contrário do que acontece na Educação Básica e na Educação Superior, a EPT não conta com a existência de um Sistema Nacional de Avaliação da qualidade, tampouco com o suporte estatístico de censos educacionais. Ainda que se deva reconhecer as iniciativas de avaliação realizadas pelos entes federados ou pelas diversas redes ofertantes, tais ações se realizam a partir das histórias particulares de cada uma das instituições, referenciadas em experiências e necessidades específicas: “O resultado em termos de avaliação nacional da EPT é um conjunto fragmentado de informações em que a soma das partes não produz a visibilidade do todo” (Moraes *et al.*, 2022, p. 73).

Historicamente relegada a segundo plano, a formação dos futuros trabalhadores brasileiros “ainda carece de fontes de evidências (avaliativas e estatísticas) sistemáticas, capazes de confirmar a validade das expectativas nela depositadas e orientar melhor as políticas educacionais, o aperfeiçoamento e a definição dos cursos” (Moraes *et al.*, 2020, p. 14). Se a qualidade educacional é um princípio constitucional, assim como é o princípio da equidade (Brasil, 1988), não há razão para restringi-la a públicos específicos, sendo um direito dos estudantes da educação básica, da educação superior e, também, dos estudantes da educação profissional.

Outros elementos que justificam a importância de avaliar a EPT estão relacionados às expectativas dos diversos atores envolvidos em sua dinâmica. Destacam-se, em primeiro lugar, as aspirações dos estudantes — majoritariamente jovens e adultos — que veem na qualificação profissional uma oportunidade de se inserir em melhores condições no mundo de trabalho e de progredir nos estudos. Em seguida, figuram as expectativas dos sistemas ofertantes, que procuram compreender a adequação de suas ofertas educacionais às demandas sociais e aferir se os padrões de qualidade almejados estão sendo efetivamente atingidos. Por fim, é essencial considerar as expectativas dos setores produtivos e de serviços, públicos e privados, que demandam profissionais qualificados — condição essencial para a geração de emprego e renda, as mais poderosas ferramentas de promoção da cidadania e de transformação nacional (Moraes *et al.*, 2020).

Em síntese, a avaliação da EPT configura-se como um requisito estratégico para a promoção da qualidade educacional, em um país que almeja o fortalecimento de suas capacidades produtivas, o avanço de seus sistemas de inovação e tecnologia, o dinamismo de sua economia e, sobretudo, a melhoria de suas condições sociais. Não é plausível sustentar a ideia de desenvolvimento nacional dissociada de políticas estruturadas de formação profissional, uma vez que não devemos viver a ilusão de que um país será suficientemente desenvolvido ignorando o processo de formação de seus trabalhadores e trabalhadoras (Moraes *et al.*, 2020).

1 O TEMA NO PNE 2014-2025

A promulgação do PNE (2014-2025) constituiu um marco significativo para a EPT, ao estabelecer a meta de “triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade de oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (Brasil, 2014, Meta 11). Com isso, a expansão da EPT passou a ser tratada como uma política de Estado, legitimada por um processo de construção amplamente democrático, caracterizado pelo intenso debate e pela participação da sociedade na formulação do Plano.

Em termos numéricos, o PNE (2014-2025) buscou alcançar o total de 4.808.838 matrículas, o que apontava para uma expansão de 3.205.892 matrículas até 2024, triplicando o número de matrículas observado no início da sua vigência (1.602.946, em 2013). No decorrer do Plano, a expansão totalizou um crescimento de aproximadamente 49,1%, com 2.389.454 matrículas, em 2024. Ainda que o resultado final tenha alcançado apenas 1/4 da meta proposta (crescer 200%), não se pode ignorar o significativo crescimento alcançado no período: primeiro, há que se considerar os “deslocamentos” sofridos pelo PNE durante o seu processo de tramitação, que elevaram o grau de dificuldade do Objetivo 11 em 110,84% (Moraes *et al.*, 2022). Caso consideremos, como referência, os números de 2010 (ano em que o PL do PNE seguiu ao Congresso Nacional), constataríamos uma expansão de 75,5%; depois, é preciso constatar que os três últimos anos de vigência do PNE mostraram-se especialmente animadores para a EPT, com as matrículas crescendo 29,1%.

Embora o PNE (2014-2025) tenha representado um avanço relevante para o fortalecimento da EPT no Brasil, sobretudo ao reconhecer a importância de sua expansão, ainda subsistem lacunas estruturais em seu escopo. Entre as principais omissões, destacam-se a ausência de distinções entre as diferentes formas de oferta de cursos técnicos — integrado, concomitante e subsequente — e a falta de menções a modalidades formativas fundamentais, como a aprendizagem profissional, a qualificação profissional, os Cursos Superiores de Tecnologia (CST), a especialização técnica, bem como os programas de mestrado e doutorado profissional (Moraes; Albuquerque, 2019).

Outra lacuna significativa se relaciona à garantia do padrão de qualidade que, apesar de estar prevista no corpo da Meta 11, não contou com dispositivos efetivos para a sua implementação. A bem da verdade, o PNE (2014-2025) previu, em sua Estratégia 11.8, “institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas” (Brasil, 2014), mas – ao posicionar essa determinação na forma de estratégia, e não como meta – sua possibilidade de implementação foi enfraquecida. De fato, o Brasil chega ao fim da vigência do PNE (2014-2025) sem que esse sistema tenha sido estabelecido. As habilidades técnicas desenvolvidas na EPT ainda carecem de referências avaliativas que lhes sejam próprias e que não se limitem aos conhecimentos propedêuticos. A avaliação da qualidade da EPT de nível médio continua circunscrita ao Saeb,

captando a proficiência dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, que – embora sejam medidas muito importantes – não conseguem espelhar as competências técnicas focadas no “saber fazer”, dimensão específica da educação profissional.

Assim, embora seja importante registrar a movimentação ocorrida no campo da EPT, em especial no Inep¹, para a efetiva construção de um sistema nacional de avaliação, é preciso concluir que a massiva expansão da EPT tem se realizado à margem da avaliação de sua qualidade.

Apesar desse histórico, um novo cenário deve se consolidar com a edição do Decreto 12.603, de 28 de agosto de 20205 (Brasil, 2025), que institui o tão aguardado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (SINAEPT)².

O OBJETIVO NO PL N° 2.614/2024

Entre as lacunas observadas no PNE (2014-2024) que prejudicaram o crescimento sustentável da EPT, destaca-se a fraca referência à implementação de um sistema nacional de avaliação de qualidade, restrita à observância de uma estratégia (11.8). Nesse sentido, a ampla mobilização nacional a respeito do tema, promovida de maneira especial pelo conjunto de estudos e discussões patrocinadas pelo Inep com os ofertantes da EPT, surtiu efeito, com a proposição do Objetivo 12 do PL n° 2.614/2024, divididos em duas Metas (12.a e 12.b), inteiramente dedicadas ao tema.

Objetivo 12: Garantir a qualidade e a adequação da formação às demandas da sociedade, do mundo do trabalho e das diversidades de populações e de seus territórios na educação profissional e tecnológica.

Meta 12.a. Garantir que toda a oferta da educação profissional e tecnológica atenda a referenciais nacionais de qualidade.

A Meta 12.a busca estabelecer referenciais nacionais de qualidade para a oferta da EPT tendo em vista sua diversidade e abrangência, uma vez que as redes ofertantes desenvolvem seus próprios processos avaliativos de educação profissional sem, contudo, firmarem relações entre si ou compartilhamento de concepções ou mesmo

¹ O Inep promoveu, por meio de sua Coordenação-Geral de Estudos Educacionais (CGEE/Dired), importantes ações no âmbito da Estratégia 11.8 do PNE, entre as quais destaca-se a publicação da obra Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção (Moraes et al., 2020), com a participação de alguns dos principais atores desse campo educacional, e a realização dos seminários “Quintas da EPT”, idealizados para disseminar os estudos desenvolvidos para a área.

² Também foi criada, recentemente, a Diretoria de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (DAEPT/INEP).

de dimensões de seus objetos de avaliação. Nessas circunstâncias, a Meta 12.a busca promover a harmonização e a padronização dos referenciais de qualidade e superar a fragmentação existente, incentivando a criação de critérios e metodologias avaliativas comuns, que possam ser compartilhadas e articuladas entre as instituições e redes de ensino, representando, portanto, uma imprescindível estratégia para a qualidade.

Deve-se prestar especial atenção à determinação de que *toda* a oferta de EPT atenda a referenciais nacionais de qualidade. Como se sabe, a EPT é uma modalidade educacional que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais, desde a Qualificação Profissional, incluindo a formação inicial e continuada de trabalhadores; passando pelos cursos técnicos de nível médio; até atingir os cursos de graduação e pós-graduação. Tal escopo, extremamente alongado, deve criar dificuldades consideráveis para a implementação do seu monitoramento – realidade que se torna ainda mais desafiadora quando consideradas as conhecidas lacunas estatísticas no campo da EPT (Moraes; Albuquerque, 2019).

Outra dificuldade que o pronome “toda” enseja diz respeito às distintas dependências administrativas em que é ofertada a EPT: municipal, estadual, distrital, federal e privada. Avaliar a totalidade de um sistema tão amplo inibe a utilização de estratégias que se restrinjam à colaboração interfederativa, em que cada ente subnacional promova (ou não) seu próprio sistema de avaliação: ao contrário, a única maneira de garantir a totalidade é engendrar um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, com centralidade no Inep/MEC. De fato, essa é a lição histórica que podemos trazer da constituição do Saeb e do Sinaes.

Mais um elemento que chama atenção no texto do Objetivo 12 é a própria menção a “referenciais nacionais de qualidade”, expressão demasiado vaga que pode suscitar inúmeras interpretações. Nesse sentido, o caminho mais acertado para escapar às indefinições que podem se antepor à plena realização da política é a observação do art. 42B, recém incluído na LDB:

Art. 42-B. A oferta de educação profissional técnica e tecnológica será orientada pela avaliação da qualidade das instituições e dos cursos referida no inciso VII-A do caput do art. 9º desta Lei, que deverá considerar *as estatísticas de oferta, fluxo e rendimento, a aprendizagem dos saberes do trabalho, a aderência da oferta ao contexto social, econômico e produtivo local e nacional, a inserção dos egressos no mundo do trabalho e as condições institucionais de oferta.* (Brasil, 1996, grifos nossos).

Meta 12.b. Garantir que, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos concluintes da educação profissional e tecnológica alcancem padrões adequados de aprendizagem.

Um dos pilares para a consolidação da qualidade na EPT reside na efetividade da aprendizagem de seus estudantes. Esses conhecimentos não se restringem a uma só

dimensão, mas reúnem o conjunto das técnicas próprias de uma especialidade, os conceitos científicos que permeiam cada área, os códigos de conduta (*ethos*) de cada comunidade profissional, o desenvolvimento de habilidades socioemocionais, entre tantos outros saberes fundamentais para a inserção produtiva e cidadã no mundo do trabalho.

A redação da Meta 12.b, conforme proposta no Projeto de Lei nº 2.614/2024, pressupõe a elaboração de um constructo educacional e avaliativo capaz de definir com precisão o que se entende por “padrões adequados de aprendizagem” na EPT. Tal definição exige deliberação por instâncias competentes articuladas ao Ministério da Educação, com vistas à normatização dos parâmetros de qualidade a serem utilizados como referência.

A partir dessa normatização, o Inep poderá planejar e executar avaliações específicas da aprendizagem na EPT com rigor técnico e objetividade. Entre as etapas envolvidas nesse processo, destacam-se: (i) a definição dos objetos de aprendizagem, organizados por eixos tecnológicos e cursos; (ii) a elaboração de matrizes de referência e escalas de proficiência; (iii) a distinção entre conhecimentos gerais e específicos; (iv) a estruturação da logística de aplicação das avaliações em larga escala; e (v) a sistematização das devolutivas pedagógicas às redes e instituições participantes.

2.1 CONDIÇÕES ESSENCIAIS PARA A AVALIAÇÃO E AS ESTRATÉGIAS DO OBJETIVO 12

Para o estabelecimento de referenciais nacionais de qualidade para a oferta da educação profissional e tecnológica (EPT), alguns arranjos institucionais e operacionais devem ser compreendidos como pré-requisitos. A construção de um sistema nacional de avaliação da EPT, conforme previsto no Projeto de Lei nº 2.614/2024, requer, antes de tudo, a superação de lacunas históricas no campo estatístico e na governança dos processos avaliativos dessa modalidade.

O primeiro passo é a concepção de um sistema de contagem e de estatísticas que seja abrangente, representativo da diversidade da oferta e compatível com a escala da EPT no Brasil. Tal sistema deve articular-se diretamente ao sistema de avaliação, provendo dados confiáveis, desagregados e tempestivos, que subsidiem a formulação de políticas públicas e o monitoramento contínuo da qualidade. Um exemplo bem-sucedido dessa integração entre produção estatística e planejamento educacional é a Plataforma Nilo Peçanha (PNP), que consolidou um ambiente virtual de estatísticas oficiais para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Brasil. MEC. Setec, 2018). Entretanto, para atender ao que propõe o novo Plano Nacional de Educação, será necessário expandir a abrangência dessa iniciativa para todas as dependências administrativas — públicas e privadas, das esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Além disso, a constituição de um sistema nacional de avaliação da EPT deve se apoiar em um modelo robusto de governança digital, conforme propõe Moraes

(2016). Trata-se do chamado Tripé da Governança Digital, que articula três dimensões fundamentais e interdependentes:

- *Marco regulatório*: é imprescindível o estabelecimento de normativas consistentes, que explicitem cadeias de responsabilidade, regras de tramitação e implicações institucionais. A ausência de definições terminológicas comuns tem sido uma das fragilidades recorrentes nas políticas educacionais, gerando interpretações ambíguas e entraves operacionais. O marco regulatório deverá ainda sustentar um regime de colaboração interfederativa que dê suporte legal à política avaliativa da EPT.
- *Aparato tecnológico*: trata-se da tradução do marco regulatório em um sistema eletrônico confiável, condição essencial para viabilizar a operacionalização do sistema nacional de avaliação. Esse aparato deve refletir com precisão os processos normatizados, sem introduzir distorções ou lacunas, assegurando a coerência entre a intenção normativa e a prática digital. Para tanto, é fundamental instituir um processo de retroalimentação entre o sistema e as normas, a fim de aperfeiçoar continuamente ambos.
- *Capacitação das redes de atores*: nenhum sistema tecnológico ou normativo será eficaz sem a atuação qualificada de uma rede de atores tecnicamente preparados. A construção dessa capacidade institucional exige investimento contínuo em formação e no desenvolvimento de competências, de modo que os profissionais envolvidos dominem tanto os referenciais normativos quanto os instrumentos tecnológicos da avaliação.

De forma coerente com essas exigências estruturais, observa-se que as três primeiras estratégias do Objetivo 12 do PL nº 2.614/2024 incorporam os elementos fundamentais para a construção de um sistema nacional de avaliação da EPT, ao preverem mecanismos normativos, estatísticos e colaborativos. São elas:

Estratégia 12.1. Definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *referenciais nacionais de qualidade* para a oferta e de competências esperadas dos egressos de educação profissional e tecnológica nas redes públicas e privadas, considerados os princípios da equidade, diversidade e inclusão.

Estratégia 12.2. Implementar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *censo nacional da educação profissional e tecnológica*, com o objetivo de integrar as informações estatísticas registradas pelas instituições ofertantes.

Estratégia 12.3. Implementar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica*. (Brasil, 2024, grifos nossos).

A efetivação dessas estratégias representa condição *sine qua non* para o sucesso do Objetivo 12 e para a consolidação de uma política de avaliação capaz de garantir padrões de qualidade à EPT, em consonância com sua diversidade, seu alcance nacional e sua função estratégica para o desenvolvimento do país.

3 INDICADORES PARA O PL 2614/2024

A tarefa de propor indicadores de monitoramento para a Meta 12.a é especialmente complexa, devido: (i) a diversidade de “Tipos de Cursos” que compõem a EPT (Qualificações Profissionais; Cursos Técnicos Integrados, Concomitantes e Subsequentes; Especializações Técnicas; Cursos Superiores de Tecnologia; Pós-Graduações lato-sensu profissionais; Mestrados e Doutorados Profissionais); (ii) as inúmeras dependências administrativas ofertantes (Municipais; Estaduais; Distrital; Federal e Privada); (iii) as dimensões avaliativas de qualidade, segundo a LDB (estatísticas de oferta, fluxo e rendimento; aprendizagem dos saberes do trabalho; aderência da oferta ao contexto social, econômico e produtivo local e nacional; inserção dos egressos no mundo do trabalho e condições institucionais de oferta).

Adicionalmente, se junta à complexidade da definição a necessidade de estabelecer quais são os “referenciais nacionais de qualidade” para cada uma das dimensões avaliativas, tarefa que exige – conforme já mencionado – normatização pelos órgãos competentes. Outro elemento que se junta a esse cenário de difícil resolução tem natureza contábil, uma vez que persistem lacunas significativas no campo da EPT, o que exige a articulação de diversos sistemas de contagem que não compartilham da mesma metodologia.

Por fim, é preciso pactuar o que se entende pela expressão “atender a referenciais nacionais de qualidade”. Para o verbo “atender” dois significados podem ser propostos: no primeiro, entende-se que “atender” refere-se a uma condição em que a *oferta* está sob a observância de padrões de qualidade (referenciais) pré-estabelecidos, ou seja, que está submetido ao escrutínio de um sistema de avaliação da qualidade; no segundo, “atender” significa que os *resultados* atingem/ultrapassam determinados níveis de qualidade pré-estabelecidos (ex: ≥ 70 ; $\geq 90\%$, etc.). Considerando o estágio incipiente das estruturais estatais para a avaliação da qualidade da EPT, propomos a utilização – para o início das atividades de monitoramento – a utilização do primeiro entendimento, em que o “atender” significa que a “oferta” está associada a um sistema nacional de avaliação da qualidade.

Tais fatores conformam um cenário de múltiplas variáveis que, no limite, pode exigir a formulação de dezenas de indicadores para monitorar uma única meta. Isto posto, o esforço do trabalho técnico para a definição dos indicadores

passa pela admissão de (a) pré-requisitos e (b) pela escolha das variáveis de monitoramento.

(a) *Pré-requisitos:*

- 1) A existência de sistemas de contagem estatística associadas às diferentes ofertas da EPT;
- 2) A existência de um Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade da EPT;
- 3) A definição de “referenciais nacionais de qualidade”, normatizados por órgão competente.

(b) *Escolha das variáveis de monitoramento:*

Considerando tudo o que foi exposto, iremos propor – nesse exercício inicial de monitoramento – que os indicadores da Meta 12 tomem como referência a subdivisão da EPT em “Tipos de Curso”, dentre os quais serão privilegiados aqueles cuja oferta é numericamente mais expressiva, a saber: Cursos Técnicos, Cursos Superiores de Tecnologia e Cursos de Qualificação Profissional. Também será considerado, como exposto no tópico anterior, que se entende por “atender” a observância da oferta à avaliação por um sistema nacional de qualidade.

Com isto, são propostos os seguintes indicadores:

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 12A.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	12A.1
Nome do Indicador:	Qualidade dos Cursos Técnicos
Modelo:	$12A.1 = \frac{Mta}{Mt} * 100 [\%]$
Meta do Indicador	100%
Variáveis:	Mta = Matrículas em cursos técnicos avaliados Mt = Matrículas em cursos técnicos
Fonte:	Censo Escolar da Educação Básica SINAEP
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	- Ao acompanhar o número de matrículas associadas aos cursos avaliados, o Indicador estabelece uma ponderação mais significativa para cursos numericamente maiores. - O indicador prescinde da existência de um Sistema Nacional de Avaliação da EPT.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 12A.2 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	12A.2
Nome do Indicador:	Qualidade dos Cursos Superiores de Tecnologia
Modelo:	$12A.2 = \frac{Mcsta}{Mcst} * 100 \left[\% \right]$
Meta do Indicador	100%
Variáveis:	Mcsta = Matrículas em Cursos Superiores de Tecnologia avaliados Mcst = Matrículas em Cursos Superiores de Tecnologia
Fonte:	Censo da Educação Superior; SINAES
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação
Observações:	Ao acompanhar o número de matrículas associadas aos cursos avaliados, o Indicador estabelece uma ponderação mais significativa para cursos numericamente maiores.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 3

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 12A.3 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	12A.3
Nome do Indicador:	Qualidade dos Ofertantes de Qualificação Profissional
Modelo:	$12A.3 = \frac{Iqpa}{Iqp} * 100 \left[\% \right]$
Meta do Indicador	100%
Variáveis:	Iqpa = Instituições ofertantes de Qualificação Profissional avaliadas Iqp = Instituições ofertantes de Qualificação Profissional
Fonte:	SISTEC SINAEPT
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	- Ao contrário das ofertas anteriores, esse indicador focará na avaliação das instituições ofertantes da EPT, considerando a inviabilidade prática de avaliar cada curso de qualificação profissional. - O indicador prescinde da existência de um Sistema Nacional de Avaliação da EPT.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 4

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 12B.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	12B.1
Nome do Indicador:	Aprendizagem nos Cursos Técnicos
Modelo:	$12B.1 = \frac{M_{taa}}{M_t} * 100 [\%]$
Meta do Indicador	60%
Variáveis:	M _{taa} = Matrículas em cursos técnicos com aprendizagem avaliada M _t = Matrículas em cursos técnicos
Fonte:	SINAEP
Nível geográfico de desagregação:	Municípios
Observações:	- Ao acompanhar o número de matrículas associadas aos cursos avaliados, o Indicador estabelece uma ponderação mais significativa para cursos numericamente maiores. - O indicador prescinde da existência de um Sistema Nacional de Avaliação da EPT.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 5

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 12B.2 PRELIMINAR DO PL N° 2.614 DE 2024

Código:	12B.2
Nome do Indicador:	Aprendizagem nos Cursos Superiores de Tecnologia
Modelo:	$12B.2 = \frac{M_{cstaa}}{M_{cst}} * 100 [\%]$
Meta do Indicador	60%
Variáveis:	M _{cstaa} = Matrículas em Cursos Superiores de Tecnologia com aprendizagem avaliada M _{cst} = Matrículas em Cursos Superiores de Tecnologia
Fonte:	ENADE/SINAES
Nível geográfico de desagregação:	Unidades da Federação
Observações:	Ao acompanhar o número de matrículas associadas aos cursos avaliados, o Indicador estabelece uma ponderação mais significativa para cursos numericamente maiores.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de políticas de avaliação para a Educação Profissional e Tecnológica (EPT), conforme previsto no Objetivo 12 do PL nº 2.614/2024, constitui um avanço estratégico para a elevação da qualidade da oferta, mas exige a superação de lacunas históricas na estruturação de sistemas estatísticos, normativos e operacionais da modalidade.

Em linha com essas observações, para o sucesso da implementação da avaliação nacional de qualidade da EPT, recomenda-se:

- 1) Normatizar, em consonância com a Estratégia 12.1, os Referenciais Nacionais de Qualidade da EPT, por meio de instrumento legal apropriado, conforme preconizado pelo art. 42-B da LDB, com explicitação das dimensões avaliativas, dos critérios e dos parâmetros de qualidade aplicáveis a cada tipo de curso e nível educacional abrangido pela modalidade;
- 2) Viabilizar, em consonância com a Estratégia 12.2, a ampliação da infraestrutura estatística da EPT, com vistas à construção de um sistema nacional de informações que articule diferentes bases de dados, permitindo o monitoramento abrangente das ofertas e o suporte às avaliações de qualidade.
- 3) Garantir, em consonância com a Estratégia 12.3, a implantação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica, de caráter contínuo, com coordenação técnica centralizada no Inep/MEC, que assegure a padronização metodológica, a integridade dos dados e a comparabilidade dos resultados entre as diversas redes e instituições ofertantes.
- 4) Instituir um cronograma progressivo para a implantação do sistema de avaliação, com metas intermediárias, de modo a viabilizar sua consolidação técnica e política, garantindo o engajamento federativo e institucional necessário à sustentabilidade da iniciativa.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 6 jan. 2021. Seção 1, p. 19.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec). Portaria nº 1, de 3 de janeiro de 2018. Institui a Plataforma Nilo Peçanha – PNP, a Rede de Coleta, Validação e Disseminação das Estatísticas da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Revalide. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 4 jan. 2018. Seção 1, p. 10.

CORDÃO, F. A. Prefácio. In: MORAES, G. H. et al. (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília, DF: Inep, 2020. p. 9-12.

MORAES, G. H. *Identidade de Escola Técnica vs Vontade de Universidade: a formação da identidade dos Institutos Federais*. 2016. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2016.

MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. *As estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica: silêncios entre os números da formação de trabalhadores*. Brasília, DF: Inep, 2019. (Texto para discussão, 45).

MORAES, G. H. et al. Apresentação: Por uma Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica. In: MORAES, G. H. et al. (Org.). *Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção*. Brasília, DF: Inep, 2020. p. 13-30.

MORAES, G. H. et al. Como expandir as matrículas em cursos técnicos?: uma análise das estratégias do PNE 2023. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022, p. 49-105. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).



A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE: ACESSO, PERMANÊNCIA E CONCLUSÃO NA GRADUAÇÃO*

Alexandre Ramos de Azevedo^I

Fabiano Cavalcanti Mundim^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6905>

RESUMO

Este artigo tem o intuito de analisar as metas relativas ao Objetivo 13 do PL nº 2.614/2024, de modo a contribuir com os debates legislativos que visam à aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. Para isso, considerou-se o percurso do tema “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação” nos dois PNEs anteriores, bem como a evolução de alguns indicadores que proporcionam um diagnóstico sobre o perfil da oferta e do acesso à educação superior em nosso País. O artigo procura oferecer também uma proposta inicial

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 13 do PL nº 2.614/2024 – considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional –, com o propósito de contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalte-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da lei do novo PNE.

^I Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

^{II} Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

de indicadores para o monitoramento das metas contidas no PL nº 2.614/2024, avaliando as possibilidades e limitações das bases de dados existentes para o cálculo desses indicadores e sugerindo possíveis modificações nas pesquisas realizadas pelo Inep e pelo IBGE. Dentre as recomendações decorrentes deste estudo, ressaltam-se as necessidades de: 1) aperfeiçoamento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c) e do Censo da Educação Superior, que são fontes para os cálculos dos indicadores necessários ao monitoramento dessas metas; 2) revisão da Meta 13.c. no que tange ao número de concluintes anuais no segmento público; 3) ajuste da Meta 13.a., pelo retorno de um componente relativo à taxa bruta de matrículas ou taxa bruta de escolarização, presente na Meta 12 do PNE 2014-2025; e 4) atenção quanto à trajetória de aumento do desequilíbrio na oferta, acesso e conclusão dos cursos de graduação entre categorias administrativas (públicas ou privadas) e modalidades de ensino (presencial ou EaD), seja em termos gerais, seja, ainda, no que se refere à oferta de cursos de licenciatura para a formação de professores para o magistério na educação básica – alerta necessário tendo em vista o predomínio exacerbado da oferta privada sobre a oferta pública, bem como da modalidade EaD sobre a modalidade presencial, o que vem se agravando nos últimos anos.

Palavras-chave: PNE; educação superior; acesso; permanência; conclusão.



INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as metas relativas ao Objetivo 13 do Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024 – que visa “ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com redução de desigualdades e inclusão” –, de modo a contribuir com os debates legislativos destinados à aprovação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio.

Nesta análise, procuramos compreender os caminhos percorridos pelo tema “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação” nos dois PNEs anteriores, a fim de apontar continuidades, descontinuidades e novidades contidas no texto inicial do PL nº 2.614/2024.

O artigo oferecerá, também, uma proposta inicial de indicadores para o monitoramento das metas dispostas no PL nº 2.614/2024, avaliando as possibilidades e limitações das bases de dados existentes para o cálculo desses indicadores e sugerindo possíveis modificações nas pesquisas realizadas pelo Inep e pelo IBGE.

Por último, com base na evolução de alguns indicadores que viabilizam um diagnóstico sobre a evolução do perfil da oferta, acesso e conclusão nos cursos de

graduação, serão indicados ajustes no texto de duas metas (Metas 13.a. e 13.c.) e recomendada atenção quanto a tendências de agravamento de alguns desequilíbrios, no que se refere ao predomínio exacerbado da oferta privada na modalidade EaD em relação à oferta pública e presencial.

O TEMA NO PNE 2001-2010 E NO PNE 2014-2025¹

O PNE 2001-2010 pode ser caracterizado como aquele que primeiro estabeleceu meta de expansão do acesso à educação superior para a população de 18 a 24 anos:

- I) Não criou obstáculos à expansão privada e previa, inclusive, no texto aprovado pelo Congresso Nacional, a meta (vetada pelo Presidente da República) de “ampliar o programa de crédito educativo, [...] de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda” (Brasil, 2001).
- II) Por outro lado, compreendendo o desequilíbrio cada vez maior entre as ofertas pública e privada, defendeu – entre suas diretrizes – uma expansão no segmento público que fosse suficiente para mantê-lo com uma participação nunca inferior a 40% da oferta total de matrículas; porém, o Presidente da República vetou as metas aprovadas pelo Congresso Nacional que propunham: a) a ampliação da “oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior”² (Brasil, 2001); e b) a criação “do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos[,] 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais” (Brasil, 2001).

Quanto às desigualdades de acesso e permanência na educação superior, o PNE 2001-2010 foi mais explícito em relação às existentes entre as regiões do País. Contudo, mesmo de modo tímido e sem propor política afirmativa para grupos historicamente excluídos da educação superior, procurou incentivar algumas medidas voltadas a “facilitar” ou “estimular” o acesso e a permanência na educação superior

¹ A Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, prorrogou “até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014”.

² A ideia expressa na meta vetada, como veremos adiante, se manteve enquanto diretriz para o PNE 2001-2010. Consideramos, no entanto, que o veto retirou do governo brasileiro o compromisso maior de enviar esforços para efetivamente alcançar esse objetivo claro, quantificável e passível de monitoramento.

das “minorias, vítimas de discriminação” e/ou dos “estudantes carentes”, inclusive através de programas que visassem à “compensação de deficiências” na formação escolar anterior e programas de assistência estudantil (Brasil, 2001). Tais medidas podem ser consideradas como precursoras de políticas e programas que acabarão sendo implementados posteriormente – ainda sob a vigência do PNE 2001-2010 – e que serão incorporados ao PNE 2014-2025 como estratégias de implementação.

Para viabilizar a expansão com redução das desigualdades regionais, o PNE 2001-2010 propôs a diversificação da oferta quanto a:

- I) modelos institucionais, pela valorização de instituições não universitárias, sem deixar de reconhecer o papel das universidades como “núcleo estratégico” do sistema nacional de educação superior;
- II) modalidades de ensino, incentivando a expansão da oferta a distância (EaD) e dos cursos noturnos, porém advertiu que a expansão deveria ser planejada “com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação” (Brasil, 2001, item 4.2).

O primeiro PNE sob a égide da Constituição Federal de 1988 reservou, em sua estrutura, um capítulo para o tema “Educação Superior”, o qual foi organizado em: (a) Diagnóstico; (b) Diretrizes; (c) Objetivos e Metas; e (d) Financiamento e Gestão da Educação Superior.

Considerando especialmente o seu conteúdo relativo ao tema “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação”, o PNE 2001-2010 baseou-se no seguinte diagnóstico sobre a realidade educacional do final dos anos de 1990:

- I) “[...] como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê-se uma explosão na demanda por educação superior” (Brasil, 2001, item 4.1).
- II) “No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior [...]. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileira em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente” (Brasil, 2001, item 4.1).
- III) “Há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público. [...]. Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento

nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo” (Brasil, 2001, item 4.1).

Sob o título de “Diretrizes”, o PNE 2001-2010 estabeleceu também que:

- I) “Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior” (Brasil, 2001, item 4.2).
- II) “Há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes [...]. Deve-se assegurar, portanto, que o setor público[,], neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total”³ (Brasil, 2001, item 4.2).
- III) “O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos marcos de um projeto nacional” (Brasil, 2001, item 4.2).

Com base no diagnóstico e nas diretrizes destacadas, o PNE 2001-2010 propôs, entre seus objetivos e metas:

- I) “a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (Brasil, 2001, item 4.3);
- II) “uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País” (Brasil, 2001, item 4.3);
- III) “um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais” (Brasil, 2001, item 4.3);
- IV) a diversificação do “sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, [...] para exercício do magistério ou de formação geral” (Brasil, 2001, item 4.3);
- V) a diversificação da “oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos

³ A meta correspondente a esta diretriz foi vetada pelo Presidente da República, conforme vimos anteriormente.

modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino” (Brasil, 2001, item 4.3).

Dentro do contexto do PNE 2001-2010, a demanda por formação de professores poderia ser suprida, em grande parte, por instituições não universitárias, dentro da estratégia de diversificação da oferta. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/1996 – já havia estabelecido o Instituto Superior de Educação como um modelo institucional alternativo às instituições universitárias, conforme seu art. 63, regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999.

Além disso, o art. 62 da LDB distribuiu a responsabilidade pela formação de professores para atuação na educação básica entre os entes federativos – União, Distrito Federal, estados e municípios –, que devem atuar em regime de colaboração (Brasil, 1996).

Outro fato relevante a ser considerado é que o PNE 2001-2010 – assim como o PNE seguinte – reservou um capítulo para o tema “Formação dos Professores e Valorização do Magistério”, mas nem esse capítulo nem aquele que abrange a educação superior como um todo estabeleceram meta que garanta uma participação importante do segmento público nessa formação e de modo que esta não se dê, de forma excessiva, sob a modalidade EaD, que, naquela década, apenas tinha iniciado sua trajetória de expansão e, apesar das posições contrárias, era vista como alternativa para a democratização do acesso à educação superior (Azevedo; Caseiro, 2021).

Por último, mesmo sem avançar na proposta de políticas afirmativas que visassem à democratização do acesso à educação superior, como irá ocorrer no PNE seguinte, o PNE 2001-2010 defendeu ações voltadas a “facilitar” ou “estimular” o acesso e a permanência na educação superior das “minorias, vítimas de discriminação” e/ou dos “estudantes carentes” (Brasil, 2001):

- I) “Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino” (Objetivos e Metas, item 4.3).
- II) “Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico” (Financiamento e Gestão da Educação Superior, item 4.4).

O PNE 2014-2025 não se organizou como o anterior – em diagnóstico, diretrizes (específicas para cada tema), objetivos e metas – e quase atendeu a estrutura proposta

no art. 214 da Constituição Federal de 1988, que propugnou pela definição de “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação” (Brasil, 2009, art. 4º). Esse PNE deixou apenas de incluir os objetivos que se pretendia alcançar, mas apresentou diretrizes (gerais do PNE como um todo), metas e estratégias específicas.

Ao tema “Educação Superior”, foram dedicadas três metas nesse segundo PNE sob a égide da Constituição Federal de 1988:

- I) Meta 12, dedicada à expansão da oferta e do acesso a cursos de graduação;
- II) Meta 13, relativa à qualidade das instituições e dos cursos de graduação; e
- III) Meta 14, que teve por objeto a expansão da oferta e do acesso e a qualidade dos cursos de pós-graduação.

A Meta 12 do PNE 2014-2025, mais estreitamente vinculada à temática objeto deste artigo – “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação” –, subdividiu-se em três componentes, que contemplam tanto a dimensão da expansão da oferta e do acesso à educação superior quanto a dimensão de contenção do desequilíbrio entre as ofertas pública e privada:

- I) “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento)”, considerando a população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos (Brasil, 2014);
- II) elevar “a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos” (Brasil, 2014);
- III) assegurar “a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público” (Brasil, 2014).

Porém, coube às estratégias relativas à Meta 12 a tarefa de revelar detalhes sobre as características da expansão que se pretendia:

- I) Interiorização e regionalização da oferta, procurando uniformizar a expansão no território nacional, sem deixar de considerar, contudo, as necessidades ou demandas regionais, conforme Estratégias 12.1 e 12.2;
- II) Diversificação institucional e das modalidades de ensino como estratégia de expansão, interiorização e democratização do acesso à educação superior: a) através de instituições federais universitárias (Rede Federal de Educação Superior – RFES) e não universitárias (Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – RFEPCT), inclusive na modalidade EaD (Universidade Aberta do Brasil – UAB), conforme Estratégia 12.2; b) estimulando “a expansão e reestruturação das instituições de educação

superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito” (Brasil, 2014, Estratégia 12.18); e c) através de instituições privadas, inclusive na modalidade EaD, por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), conforme Estratégias 12.15, 12.16 e 12.20;

III) Preocupação com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas de expansão, interiorização e democratização do acesso à educação superior: a) otimização da “capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior” (Brasil, 2014, Estratégia 12.1); b) elevação da “taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento)” (Brasil, 2014, Estratégia 12.3); c) oferta de “no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos” (Brasil, 2014, Estratégia 12.3); d) elevação da “relação de estudantes por professor (a) para 18 (dezoito)” (Brasil, 2014, Estratégia 12.3); e e) estímulo a “mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública” (Brasil, 2014, Estratégia 12.17);

IV) Redução das desigualdades de acesso e permanência na educação superior: a) ampliando a “participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas” (Brasil, 2014, Estratégia 12.9); b) através de políticas de inclusão e assistência estudantil, para estudantes de instituições públicas e para “bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)”, “de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico” (Brasil, 2014, Estratégia 12.5); c) assegurando “condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação” (Brasil, 2014, Estratégia 12.10); e d) expandindo o “atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações” (Brasil, 2014, Estratégia 12.13);

V) Fomento da “oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficit de profissionais em áreas específicas” (Brasil, 2014, Estratégia 12.4).

Entretanto, o compromisso com o fomento da “oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica” (Brasil, 2014, Estratégia 12.4), pelo menos na esfera federal, passou a ser cumprido, cada vez mais, pela modalidade EaD, via UAB, ou por instituições não universitárias, como os institutos que integram a RFEPCT.

Por outro lado, vale para o PNE 2014-2025, no que tange ao atendimento às demandas por formação de professores através de cursos superiores de licenciatura, o que foi dito sobre o PNE anterior:

- I) O art. 63 da LDB introduziu um modelo institucional alternativo para esta formação: os Institutos Superiores de Educação.
- II) O art. 62 da LDB distribuiu a responsabilidade pela formação de professores para atuação na educação básica entre os entes federativos – União, Distrito Federal, estados e municípios –, que devem atuar em regime de colaboração.

Além disso, o PNE 2014-2025 – de modo semelhante ao PNE anterior – reservou a Meta 15 para tratar da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação. No entanto, entre a Meta 12 e a Meta 15, acabou surgindo o que podemos chamar de “ponto cego”, não atendido nem por uma nem por outra meta, que seria o da garantia de uma participação mínima do segmento público nessa formação e de que essa não ocorresse, de forma excessiva, sob a modalidade EaD.

Vale destacar que a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos no que se refere à formação de professores para atuação na educação básica parece ter motivado o estabelecimento da Estratégia 12.18 do PNE 2014-2025, que visa “estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal”, considerando, entre outros aspectos, “as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica” (Brasil, 2014, Estratégia 12.18). A formação de professores, nesse sentido, poderia ter sido beneficiada pela expansão da oferta através de instituições de educação superior (IES) estaduais e municipais, com apoio técnico e financeiro do Governo Federal.

O Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação, limita essa oferta à área da saúde e licenciaturas, que apresentaram o maior aumento de matrícula nos últimos anos. Por exemplo, não haverá mais cursos de graduação integralmente a distância, ou seja, mesmo os autorizados a ofertarem nessa modalidade, como as licenciaturas, terão que destinar, no mínimo, 10% da carga horária para atividades presenciais e, no mínimo, 10% para atividades síncronas mediadas. Essas normas visam endurecer a regulação e aumentar a qualidade dos cursos. Sob outra perspectiva, poderão reduzir o acesso à educação superior.

O OBJETIVO NO PL Nº 2.614/2024

O PL nº 2.614/2024, que está em tramitação no Congresso Nacional com vistas à aprovação do novo PNE (que deverá suceder aquele que está em vigor), destina ao tema em estudo seu Objetivo 13, que busca “ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com redução de desigualdades e inclusão”. Para o alcance desse objetivo, foram estabelecidas as seguintes metas:

Meta 13.a.: Elevar o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com acesso à graduação para 40% (quarenta por cento), de modo a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.

Meta 13.b.: Elevar o percentual da população entre vinte e cinco e trinta e quatro anos com educação superior completa para 40% (quarenta por cento), com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.

Meta 13.c.: Elevar, gradualmente, o número de concluintes nas instituições de educação superior para atingir um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais ao final de vigência deste PNE, com, no mínimo, trezentas mil titulações anuais no segmento público. (Brasil, 2024b).

Considerando, nesta análise relativa ao PL nº 2.614/2024, as propostas presentes nos PNEs anteriores, podem ser vistos como importantes avanços:

- I) o compromisso com o enfrentamento das desigualdades existentes entre grupos sociais, explicitado não apenas em seu objetivo (Objetivo 13), mas também em duas das suas três metas, 13.a e 13.b;
- II) a proposta de meta de escolaridade ou posse de diploma de curso de graduação para a população de 25 a 34 anos;
- III) a proposta de meta de número de concluintes anuais nos cursos de graduação ofertados por instituições públicas de educação superior.

O monitoramento da redução das desigualdades no acesso, permanência e conclusão dos cursos de graduação entre grupos sociais terá como grande desafio a disponibilidade de dados para sua execução. Isso porque a representatividade da amostra da Pnad-c, produzida pelo IBGE, não garante validade estatística nem para o cálculo de indicadores de acesso e conclusão da educação superior referente a alguns grupos sociais – como, por exemplo, indígenas, quilombolas, pessoas trans e pessoas com deficiência – nem para o cálculo desses mesmos indicadores em nível de municípios e/ou regiões geográficas imediatas e intermediárias. Como as desigualdades são múltiplas – e são também territoriais –, esse desafio precisará ser enfrentado.

As propostas de meta para escolaridade em nível de educação superior e para número de concluintes anuais nos cursos de graduação ofertados por IES públicas representam uma mudança de foco para o acesso efetivo a essa etapa, somente alcançado pelo estudante quando conquista o diploma do curso de graduação no qual ingressou. Nos PNEs anteriores, foram priorizadas as expansões de vagas e matrículas, visão na qual o ingresso e a permanência nos cursos de graduação seriam suficientes para garantir a conclusão do curso de graduação (Ma; Caseiro; Mundim, 2023, p. 289).

Entretanto, apesar de ser positivo o estabelecimento de meta para elevar o número de concluintes no segmento público para um mínimo de trezentos mil por ano, esse mínimo equivale a apenas 18,2%⁴ do número de concluintes que se espera alcançar no sistema de educação superior como um todo: um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais até o final de vigência deste PNE. Essa meta (13.c), se alcançada em seus dois componentes, representará uma redução da participação do segmento público no total de concluintes, que em 2023 foi de 18,7%.

Cabe, portanto, um alerta quanto à evolução da participação do segmento público, que vem se tornando cada vez menor, tanto no total de matrículas quanto no de concluintes (Tabela 1).

TABELA 1
PARTICIPAÇÃO, EM PERCENTUAL, DO SEGMENTO PÚBLICO NO TOTAL DE MATRÍCULAS E DE CONCLUINTEs NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2014/2017/2020/2023

		2014	2017	2020	2023
Matrículas	IES Públicas	1.961.980	2.045.356	1.956.352	2.069.130
	Total	7.828.991	8.286.663	8.680.354	9.976.782
	Seg. público (%)	25,1%	24,7%	22,5%	20,7%
Concluintes	IES Públicas	242.075	252.552	204.272	257.285
	Total	1.030.520	1.201.145	1.278.755	1.374.789
	Seg. público (%)	23,5%	21,0%	16,0%	18,7%

Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2025).

Além disso, ao predomínio exacerbado do segmento privado sobre o público, um outro tipo de desequilíbrio vem se somando e agravando, que é a prevalência, cada vez maior, da modalidade EaD em relação à modalidade de ensino presencial. Ambas as tendências já haviam sido apontadas em estudos anteriores (Senkevics, 2021, p. 234-235). Com isso, a educação superior brasileira vem se tornando cada vez mais privada e mais ofertada na modalidade EaD (Gráfico 1).

⁴ O cálculo é simples: trezentos mil concluintes representam apenas 18,2% de um milhão seiscentos e cinquenta mil concluintes. Em 2023, o número de concluintes dos cursos de graduação ofertados pelo segmento público representou 18,7% do total de concluintes daquele ano.

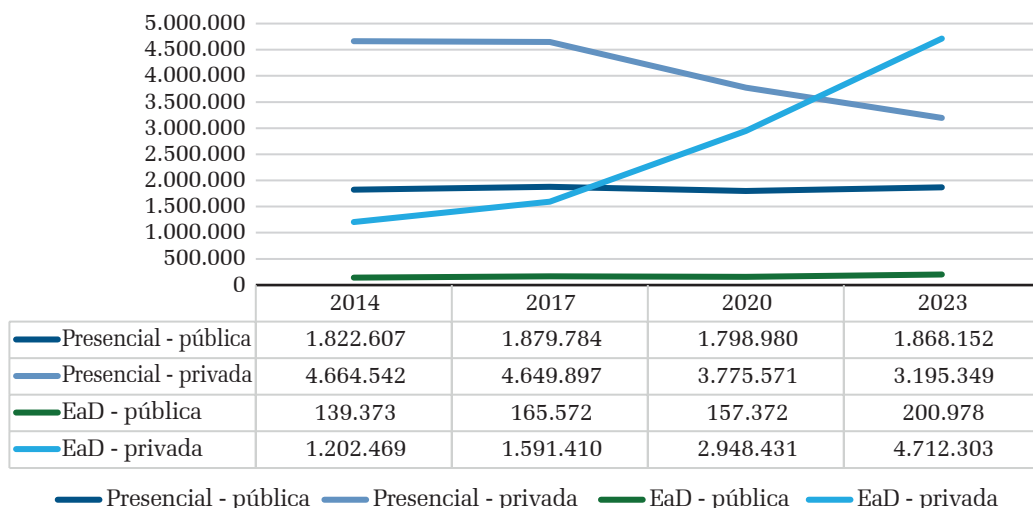


GRÁFICO 1

MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR POR MODALIDADE DE ENSINO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA - BRASIL - 2014/2017/2020/2023

Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2025).

Esse predomínio exacerbado da oferta privada sobre a oferta pública, bem como da modalidade EaD sobre a modalidade presencial, também tem se intensificado nos cursos superiores de formação de professores para a educação básica (Tabela 2 e Gráfico 2), tendência que já foi captada em estudos anteriores (Caseiro; Bof; Mundim, 2024, p. 247).

TABELA 2

PARTICIPAÇÃO, EM PERCENTUAL, DO SEGMENTO PÚBLICO NO TOTAL DE MATRÍCULAS E DE CONCLUÍNTES EM CURSOS DE LICENCIATURA - BRASIL - 2014/2017/2020/2023

		2014	2017	2020	2023
Matrículas	IES Públicas	605.889	602.531	559.141	562.962
	Total	1.470.210	1.592.614	1.666.184	1.713.102
	Seg. público (%)	41,2%	37,8%	33,6%	32,9%
Concluïntes	IES Públicas	83.605	74.879	54.934	69.849
	Total	217.260	253.504	243.647	232.791
	Seg. público (%)	38,5%	29,5%	22,5%	30,0%

Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2025).

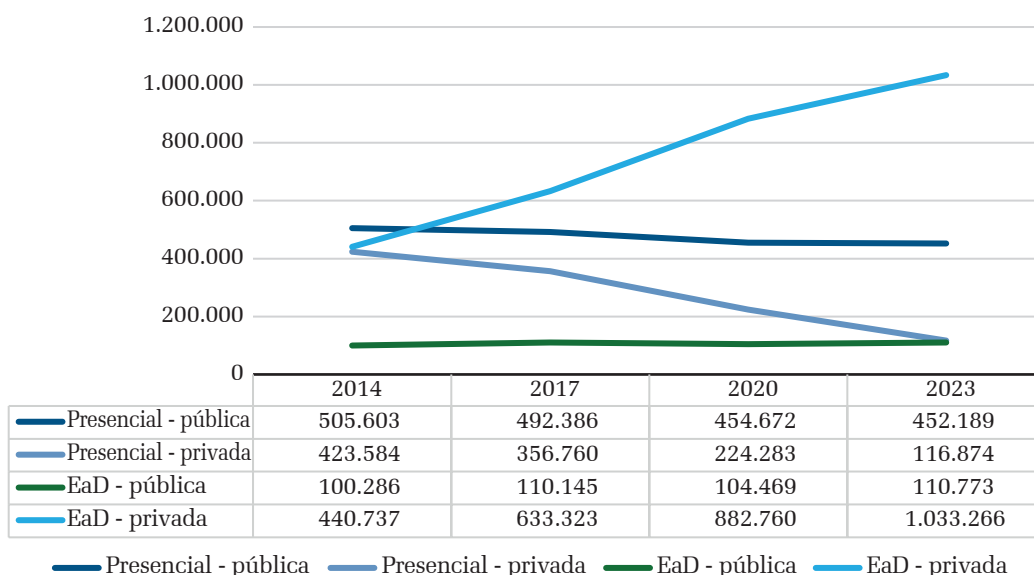


GRÁFICO 2

**MATRÍCULAS EM CURSOS DE LICENCIATURA POR MODALIDADE DE ENSINO E
DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL – 2014/2017/2020/2023**

Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2025).

Dessa forma, haveria quatro aspectos nos quais o PL nº 2.614/2024 poderia ter avançado ainda mais, no que tange ao tema “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação” e em conformidade com o Objetivo 13 de “ampliar o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, com redução de desigualdades e inclusão” (Brasil, 2024b):

- I) uma definição mais clara ou completa dos grupos sociais cuja equidade no acesso à educação superior se pretende garantir, apesar de as Estratégias 13.7 e 13.9 terem explicitado preocupação quanto aos “estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, negros, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, e com deficiência” e de a Estratégia 13.6 ter priorizado as “mulheres” quando defendeu a instituição de “políticas que promovam o acesso, a permanência e a conclusão em cursos de graduação nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática” (Brasil, 2024b);
- II) uma proposta para a adequação da oferta de educação superior às populações em seus respectivos territórios, que não é garantida pela Meta 13.a., que se refere especificamente ao acesso e, nesse sentido, não é capaz de detectar a oferta insuficiente e os desafios territoriais ao acesso à educação em nível local e/ou regional, os quais podem produzir alguns tipos de migração estudantil indesejáveis ou que poderiam ser evitados;

- III) a redução do desequilíbrio na oferta, acesso e conclusão dos cursos de graduação entre categorias administrativas – públicas e privadas – e entre as modalidades de ensino – presencial e a distância (EaD) – nos diferentes níveis de análise territorial: Brasil, grandes regiões, unidades da Federação (UFs), regiões geográficas intermediárias/imediatas e municípios;
- IV) a redução do desequilíbrio na formação de professores para atuação na educação básica, no que se refere às categorias administrativas e às modalidades de ensino, nos diferentes níveis de análise territorial.

Os grupos sociais – expressão genérica – cujas desigualdades de acesso, permanência e conclusão precisam ser reduzidas podem ser definidos por critérios como:

- I) raça-cor (branca, preta, parda, amarela e indígena e/ou branca *versus* negra e/ou branca *versus* não branca e/ou negra *versus* não negra etc.);
- II) renda (quintos de renda e/ou 1º quinto *versus* 5º quinto de renda etc.);
- III) localização (urbana e rural);
- IV) comunidades ou populações específicas (indígenas, quilombolas, do campo, pessoas trans, pessoas com deficiência etc.);
- V) recortes territoriais (grandes regiões, UFs, regiões geográficas intermediárias/imediatas e municípios).

As Estratégias 13.5, 13.7 e 13.9 mencionam alguns grupos sociais que precisam ser focalizados pelas ações de redução das desigualdades de acesso, permanência e conclusão: “estudantes de escola pública da educação básica e em situação de vulnerabilidade socioeconômica” (Estratégia 13.5); e “estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, negros, indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas, do sistema socioeducativo e prisional, e com deficiência” (Estratégias 13.7 e 13.9). A esses grupos, a Estratégia 13.6 acrescenta as “mulheres”, ao defender a instituição de “políticas que promovam o acesso, a permanência e a conclusão em cursos de graduação nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática” (Brasil, 2024b).

Ao especificar alguns grupos sociais, o Objetivo 13 – bem como suas metas e estratégias – pode levar a entender que outros grupos ou outras dimensões de desigualdade não são importantes tais como as desigualdades relativas às pessoas trans – ou de gênero, de forma mais ampla – e as desigualdades regionais ou de cunho territorial.

Apesar de não mencionar as desigualdades territoriais na educação superior, é importante destacar que a Estratégia 13.1 coloca o território no centro da cena ao propor “a expansão planejada, a partir de um diagnóstico de demanda e das necessidades

de desenvolvimento econômico, socioambiental, local e regional”, procurando garantir, por meio tanto do ensino presencial quanto da modalidade EaD, “o acesso, a ocupação das vagas, a permanência e a conclusão nos cursos de graduação” para todos, independentemente do local onde residem (Brasil, 2024b).

Quanto à adequação do tamanho e da distribuição da oferta de educação superior às populações localizadas em seus respectivos territórios (inciso II do Item 3.3), esta poderia ser incentivada através de um ajuste na Meta 13.a.:

- I) Incluir um componente referente ao que se pretende alcançar em termos de taxa bruta de matrículas ou taxa bruta de escolarização (55%), de modo semelhante ao que consta da Meta 12 do PNE 2014-2025, cujo indicador acreditamos ser ainda muito importante para a orientação das políticas de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior (Azevedo; Vargas, 2023, p. 91);
- II) O indicador para o monitoramento desta taxa, diferentemente do utilizado no monitoramento do PNE 2014-2025, poderá ser calculado com base nas matrículas registradas pelo Censo da Educação Superior e em informações do IBGE – Censos Demográficos, contagens e estimativas populacionais – que possam chegar ao nível dos municípios brasileiros.
- III) A menor unidade territorial de análise da oferta pode vir a ser a região geográfica imediata (IBGE, 2017), em vez do município, pois o acesso à educação superior parece ser menos localizado e mais regionalizado, tendo em vista que nem todos os municípios têm ou necessitariam da oferta de educação superior.

Para a expansão da oferta de educação superior pública, em ambas as modalidades de ensino, tendo em vista a redução dos desequilíbrios mencionados, pode ser considerada a Estratégia 13.4, que propõe estimular “a expansão de instituições de educação superior estaduais e municipais, cujo ensino seja gratuito” (Brasil, 2024b).

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 13 DO PL Nº 2.614/2024

Por último, apresentam-se detalhes quanto ao monitoramento das três metas relativas ao Objetivo 13, definidas no PL nº 2.614/2024.

Em relação à Meta 13.a., que visa “elevar o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com acesso à graduação para 40% (quarenta por cento), de modo a

reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais” (Brasil, 2024b), esta poderá ser monitorada pelo seguinte indicador, já utilizado no monitoramento da Meta 12 do PNE 2014-2025 e calculado com base na Pnad-c do IBGE, oferecendo resultados anuais:

Indicador 13A.: Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE)

$$\text{[Fórmula de Cálculo]} = \frac{\text{População de 18 a 24 anos que frequenta ou já concluiu cursos de graduação}}{\text{Total da população de 18 a 24 anos de idade}} \times 100$$

- I) Os resultados desse indicador poderão ser obtidos a partir da Pnad-c e apresentados em série histórica de periodicidade anual:
 - a) em nível de Brasil, grandes regiões e UFs;
 - b) por localização (rural e urbana);
 - c) por quintos de renda domiciliar *per capita*;
 - d) por raça-cor (branca, preta, parda, amarela e indígena);
 - e) por sexo.
- II) A Pnad-c, contudo, tendo em vista sua metodologia atual, não permitirá a apresentação de resultados para:
 - a) municípios e regiões geográficas imediatas/intermediárias;
 - b) indígenas em geral e aqueles que residem em terras indígenas;
 - c) pessoas residentes em territórios quilombolas;
 - d) pessoas com deficiência;
 - e) pessoas trans.
- III) Os resultados para este indicador, em nível de Brasil, entre 2014 e 2023, foram:

TABELA 3

TAXA LÍQUIDA DE ESCOLARIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – BRASIL – 2014-2019/2022-2023

Indicador da Meta 13.a.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023
	21,2%	21,9%	23,1%	22,4%	24,3%	24,7%	25,0%	25,9%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2014-2019/2022-2023).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

- IV) A meta proposta para este indicador no PL nº 2.614/2024, que é de 40%, é bastante ousada, exigindo a aceleração no seu ritmo de crescimento, visto que registrou 0,52 ponto percentual (p.p.) de crescimento ao ano, de 2014 a 2023, e precisará ser de 1,18 p.p. de crescimento ao ano entre 2023 e 2035.

Para o monitoramento da Meta 13.b., que propõe a elevação do “percentual da população entre vinte e cinco e trinta e quatro anos com educação superior completa para 40% (quarenta por cento), com vistas a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais” (Brasil, 2024b), será necessário um novo indicador, semelhante ao da Meta 13.a.:

Indicador 13B.: Percentual da população entre 25 e 34 anos com educação superior completa

$$\text{[Fórmula de Cálculo]} = \frac{\text{População de 25 a 34 anos de idade com educação superior completa}}{\text{Total da população de 25 a 34 anos de idade}} \times 100$$

- I) tendo a Pnad-c como fonte dos dados e periodicidade anual de sua apuração;
- II) com possibilidade de desagregação de seus resultados para: a) Brasil, grandes regiões e UFs; b) localização rural e urbana; c) categorias (quintos) de renda domiciliar *per capita*; d) raça-cor; e) sexo;
- III) com a impossibilidade de desagregação de seus resultados para: a) municípios e regiões geográficas imediatas/intermediárias; b) indígenas em geral e os localizados em terras indígenas; c) territórios quilombolas; d) pessoas com deficiência; e) pessoas trans;
- IV) Os resultados para este indicador, em nível de Brasil, entre 2014 e 2023, foram:

TABELA 4
PERCENTUAL DA POPULAÇÃO ENTRE 25 E 34 ANOS COM EDUCAÇÃO SUPERIOR COMPLETA – BRASIL – 2014-2019/2022-2023

Indicador da Meta 13.b.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	2023
	16,3%	17,7%	19,0%	19,3%	20,4%	21,4%	23,4%	23,7%

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2014-2019/2022-2023).

Nota: Os resultados de 2020 e 2021 foram suprimidos por recomendação do IBGE, em virtude de dificuldades na coleta de dados da Pnad-c durante a pandemia de covid-19 (IBGE, 2022).

- V) A meta de 40%, proposta para este indicador no PL nº 2.614/2024, é bastante ousada, exigindo aceleração no seu ritmo de crescimento, que foi de 0,82 p.p. ao ano, entre 2014 e 2023; para um ritmo de 1,36 p.p. ao ano, no período de 2023 até 2035.

No que se refere ao monitoramento da Meta 13.c – “Elevar, gradualmente, o número de concluintes nas instituições de educação superior para atingir um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais ao final de vigência deste PNE, com, no mínimo, trezentas mil titulações anuais no segmento público” (Brasil, 2024b) –, será necessário criar dois novos indicadores simples:

Indicador 13C.1 – Número de concluintes de cursos de graduação nas instituições de educação superior

Indicador 13C.2 – Número de concluintes de cursos de graduação nas instituições de educação superior públicas

- I) calculados com periodicidade anual e a partir dos dados do Censo da Educação Superior, produzido pelo Inep;
- II) que poderão ser apresentados:
 - a) em nível de Brasil, grandes regiões, UFs, regiões geográficas intermediárias/imediatas e municípios;
 - b) por localização (rural e urbana);
 - c) por raça-cor (branca, preta, parda, amarela e indígena), apesar da existência de grande quantidade de estudantes sem identificação por raça-cor no Censo da Educação Superior;
 - d) por sexo;
 - e) por categorias administrativas das escolas onde os estudantes concluíram o ensino médio antes de ingressar nos cursos de graduação;
 - f) por categorias administrativas e organização acadêmica das IES;
 - g) por grau acadêmico e modalidade de ensino dos cursos de graduação.
- III) Contudo, será importante garantir o cumprimento da Estratégia 13.11 do PL nº 2.614/2024, a qual visa “universalizar, em todos os censos da educação e nos registros administrativos das instituições e dos órgãos governamentais de educação superior, o preenchimento de itens relativos à identidade dos estudantes, dos professores e dos funcionários” (Brasil, 2024b), podendo melhorar a qualidade e ampliar as informações coletadas sobre os estudantes concluintes da educação superior, inclusive quanto à sua raça-cor.
- IV) Os resultados para estes indicadores, em nível de Brasil, de 2014 a 2023, foram:

TABELA 5

**CONCLUINTES DOS CURSOS DE GRADUAÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA –
BRASIL – 2014/2017/2020/2023**

Indicadores da Meta 13.c.	2014	2017	2020	2023
Total (Indicador 13C.1)	1.030.520	1.201.145	1.278.755	1.374.789
IES públicas (Indicador 13C.2)	242.075	252.552	204.272	257.285

Fonte: Painel Estatístico do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2025).

- V) A meta de 1.650.000 concluintes anuais, a ser alcançada pelo sistema de educação superior, será facilmente atingida, considerando o ritmo de crescimento desse número entre 2014 e 2023;
- VI) A meta de 300.000 concluintes, a ser alcançada pelo segmento público, no ritmo de crescimento observado nos últimos nove anos, que foi de cerca de 1.690 concluintes por ano, precisará ser de 3.560 concluintes por ano nos próximos 12 anos.
- VII) Entretanto, como foi dito anteriormente, o alcance da Meta 13.c., na forma como está sendo proposta, agrava ainda mais o predomínio do segmento privado sobre o segmento público, considerando a participação percentual de cada segmento no número total de concluintes a cada ano.

FICHA TÉCNICA RESUMO DOS INDICADORES

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 13A.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614/2024

Código:	13A.1
Nome do indicador:	Taxa líquida de escolarização na educação superior para a população de 18 a 24 anos
Modelo:	$(\text{Pop}/\text{PopTotal}) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	40%
Variáveis:	$\text{Pop}_{18_a_24_que_frequenta} = \text{População de 18 a 24 que frequenta ou concluiu cursos de graduação}$ $\text{PopTotal} = \text{População total de 18 a 24 anos}$
Fonte:	Pnad Contínua
Níveis geográficos de desagregação:	Brasil, grandes regiões e UFs

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 13B.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614/2024

Código:	13B.1
Nome do indicador:	Percentual da população de 25 a 34 anos com graduação completa
Modelo:	$(\text{Pop}/\text{PopTotal}) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	40%
Variáveis:	Pop = População de 25 a 34 anos que concluiu a graduação PopTotal = População total de 25 a 34 anos
Fonte:	Pnad Contínua
Níveis geográficos de desagregação:	Brasil, grandes regiões e UFs

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2024).

QUADRO 3

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 13C.1 PRELIMINAR DO PL N° 2.614/2024

Código:	13C.1
Nome do indicador:	Títulos de graduação concedidos por ano
Modelo:	Títulos de graduação concedidos por ano
Meta do indicador:	1.650.000
Variáveis:	Títulos de graduação concedidos por ano
Fonte:	Censo da Educação Superior
Níveis geográficos de desagregação:	Brasil, grandes regiões, UFs, regiões geográficas intermediárias/imediatas e municípios.

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2024).

QUADRO 4

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 13C.2 PRELIMINAR DO PL N° 2.614/2024

Código:	13C.2
Nome do indicador:	Títulos de graduação concedidos por ano no segmento público
Modelo:	Títulos de graduação concedidos por ano no segmento público
Meta do indicador:	300.000
Variáveis:	Títulos de graduação concedidos por ano no segmento público
Fonte:	Censo da Educação Superior
Níveis geográficos de desagregação:	Brasil, grandes regiões, UFs, regiões geográficas intermediárias/imediatas e municípios.

Fonte: Elaboração própria baseada em Brasil (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Objetivo 13, relativo à temática “Acesso, Permanência e Conclusão na Graduação”, previsto no Anexo do PL nº 2.614/2024, contempla três metas passíveis de monitoramento. Contudo, tanto a Pnad-c quanto o Censo da Educação Superior, que são fontes para os cálculos dos indicadores necessários a esse monitoramento, podem ser aperfeiçoados:

- I) A amostra da Pnad-c poderia ser ampliada e/ou remodelada para se tornar representativa para: a) municípios; b) indígenas em geral e aqueles que residem em terras indígenas; c) pessoas residentes em territórios quilombolas; d) pessoas com deficiência; e e) pessoas trans.
- II) Cabe, para o Censo da Educação Superior, o cumprimento do que estabelece a Estratégia 13.11, que visa “universalizar, em todos os censos da educação e nos registros administrativos das instituições e dos órgãos governamentais de educação superior, o preenchimento de itens relativos à identidade dos estudantes, dos professores e dos funcionários, com vistas à orientação das políticas voltadas ao acesso e à permanência na educação superior” (Brasil, 2024b), considerando: a) a garantia da informação sobre a raça-cor relativa a todos os estudantes da educação superior; b) a necessidade e possibilidade de passar a coletar informações como orientação sexual e identidade de gênero dos estudantes; c) o acréscimo de um conjunto de variáveis relativas à localização da residência dos estudantes da educação superior, inclusive município, localização (rural ou urbana) e localização diferenciada da residência (terras indígenas, territórios quilombolas, áreas de assentamento etc.), assim como já existe no Censo Escolar da Educação Básica.

As propostas de meta para escolaridade em nível de educação superior (Meta 13.b.) e para o número de concluintes anuais nos cursos de graduação ofertados por IES (Meta 13.c.) representam um avanço importante ao focalizar o acesso efetivo das populações a essa etapa, que somente é alcançado quando, para além do ingresso e da permanência, o curso é concluído e o diploma obtido. Entretanto, a Meta 13.c., no que tange ao segmento público, poderia, em nosso entendimento, ser elevada para um mínimo de trezentas e cinquenta mil titulações anuais, contribuindo para o crescimento, e não para a redução, da participação do segmento público no total de concluintes anuais para 21,2%. Para a viabilização dessa proposta, bastaria acrescentar ao texto original o trecho sublinhado a seguir:

Meta 13.c. Elevar, gradualmente, o número de concluintes nas instituições de educação superior para atingir um milhão seiscentas e cinquenta mil titulações anuais ao final de vigência deste PNE, com, no mínimo, trezentas e cinquenta mil titulações anuais no segmento público.

Além disso, acreditamos que a Meta 13.a., relativa ao Objetivo 13 do PL nº 2.614/2024, poderia ser aperfeiçoada, visando à inclusão de um componente referente ao que se pretende alcançar em termos de taxa bruta de matrículas ou taxa bruta de escolarização, semelhantemente ao que consta da Meta 12 do PNE 2014-2025, cujo indicador acreditamos ser ainda muito importante para a orientação das políticas de expansão-interiorização-democratização do acesso à educação superior (Azevedo; Vargas, 2023, p. 91). Nessa proposta, o texto da meta poderia incluir o trecho sublinhado a seguir:

Meta 13.a. Elevar o percentual da população de dezoito a vinte e quatro anos com acesso à graduação para 40% (quarenta por cento) e a taxa bruta de matrículas na graduação, referenciada nesta mesma faixa etária, para 55% (cinquenta e cinco por cento), de modo a reduzir as desigualdades entre os diversos grupos sociais.

Por fim, cabe ainda um alerta quanto à necessidade de envidar esforços no sentido de reversão das tendências de aumento do desequilíbrio na oferta, acesso e conclusão dos cursos de graduação entre categorias administrativas (públicas ou privadas) e modalidades de ensino (presencial ou EaD), seja em termos gerais, seja, ainda, no que se refere à oferta de cursos de licenciatura para a formação de professores para o magistério na educação básica. Esse alerta se faz necessário tendo em vista o predomínio exacerbado da oferta privada sobre a oferta pública, bem como da modalidade EaD sobre a modalidade presencial, que vem se agravando nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A educação superior pública na modalidade a distância no Brasil: desafios e possibilidades. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 247-284. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 4).

AZEVEDO, A. R.; VARGAS, H. M. Expansão-interiorização-democratização: o desafio da redução das desigualdades territoriais e socioeconômicas de acesso à educação superior no Brasil (2003-2015). In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V.; RODRIGUES, C. G. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 85-138. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Decreto nº 3.276, de 6 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a formação em nível superior de professores para atuar na educação básica, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 dez. 1999. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. de 2009. Seção 1, p. 8.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2024a. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2025. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel Estatístico do Censo da Educação Superior*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGJ-iMmNiNTAtOTY1OC00ZjUzLTg2OGUtMjAzYzNiYTA5YjliIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9&pageName=ReportSection4036c90b8a27b5f58f54>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*. Brasília, DF: MEC, 2009.

CASEIRO, L. C. Z.; BOF, A. M.; MUNDIM, F. C. Onde estão os professores? Trajetórias ocupacionais dos egressos das licenciaturas. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H.; BASSO, F. V. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação III: redução das desigualdades*. Brasília, DF: Inep, 2024. p. 213-250. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 10).

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável: documento final*. [S. l.], 2024. Disponível em: https://proifes.org.br/wp-content/uploads/2024/03/CONAE-2024-Doc-Final-29-02-_compressed.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*: 2017. Brasília, DF: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios Contínua*: [2014-2023]. Brasília, DF, [2014-2023]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html>. Acesso em: 17 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Nota técnica nº 2, de 22 de julho de 2022*. Sobre o módulo anual de Educação em 2020 e 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101959.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2025.

MA, J. F.; CASEIRO, L. C. Z.; MUNDIM, F. C. Qualidade da educação superior: possibilidades para o novo PNE. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 245-305. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 8).

SENKEVICS, A. S. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 199-246. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 4).



A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO NOVO PNE: QUALIDADE DA GRADUAÇÃO*

Fabiano Cavalcanti Mundim^I

Alexandre Ramos de Azevedo^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6906>

RESUMO

Este estudo visa a contribuir – em diálogo com legisladores, gestores públicos, especialistas e sociedade – para o aprimoramento das metas que o texto inicial do PL nº 2.614/2024 propôs para o alcance do seu Objetivo 14, o qual visa garantir a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior. Inicialmente faz-se uma análise do tema da *Qualidade da Graduação* no PNE 2014-2024 e a abordagem do Objetivo 14 do PL nº 2.614/2024 com suas metas, comparando-as com as respectivas metas do PNE 2014-2024. Em seguida, apresenta-se um

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 14 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do Novo PNE.

^I Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

conjunto de indicadores sugeridos para o monitoramento das metas, bem como as metodologias de cálculo destes. Por último, são expostas algumas considerações, onde se ressaltam: (i) a necessidade de revisão dos padrões de qualidade em vigor – tais como os conceitos institucional e de curso (CI e CC, respectivamente) e os indicadores de qualidade (Conceito Enade, IDD, CPC e IGC) – para que a implementação da Estratégia 14.1 da Meta 14.a., que propõe a instituição de padrões nacionais de qualidade da educação superior com o objetivo de referenciar o aperfeiçoamento da qualidade da oferta se mantenha coerente com o cumprimento da Estratégia 14.3, que defende o fortalecimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes); (ii) a pertinência da criação de uma cesta de indicadores diversificados a fim de abarcar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades, associando indicadores de insumo, processo e de resultados; (iii) a utilização, no cálculo dos Indicadores 14B e 14C, dos “microdados” públicos do Censo da Educação Superior, considerando não os docentes enquanto indivíduos – os quais podem ter vínculos com diferentes instituições – mas, sim, cada vínculo entre docentes e instituições; (iv) a importância da implementação da Estratégia 13.11, pois a universalização do preenchimento de itens relativos à identidade dos estudantes, dos professores e dos funcionários em todos os censos e registros administrativos educacionais é de fundamental importância para a orientação das políticas voltadas ao acesso e à permanência na educação superior.

Palavras-chave: Educação superior; Plano Nacional de Educação; instituições de ensino superior; cursos de graduação; qualidade.

INTRODUÇÃO

O desafio da qualidade está expresso na Constituição Federal (CF) (Brasil, 1988, art. 206, inciso VII) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 1996, art. 3º, inciso IX) pelo princípio da “garantia de padrão de qualidade”. A CF de 1988, ao definir a parcela mínima do dinheiro arrecadado pela União, estados, Distrito Federal e municípios que deve ser aplicado em educação, estabelece “prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação” (Brasil, 1988, art. 212, § 3º).

A LDB se refere à qualidade tanto na oferta pública quanto privada de educação, tendo em vista o “direito à educação” e o “dever de educar”; cita, como princípio do ensino, a “coexistência de instituições públicas e privadas de ensino” e a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1996, art. 3º, incisos V e IX, respectivamente). No que

concerne ao ensino de iniciativa privada, menciona a “autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público” (Brasil, 1996, art. 7º, inciso II).

A qualidade na educação vem sendo associada a padrões e parâmetros que precisariam ser estabelecidos *a priori* a fim de balizar os processos de avaliação necessários ao monitoramento da qualidade da oferta, em qualquer nível e/ou modalidade de ensino. A maior parte dos exemplos dessa associação – pelo menos no que se refere à legislação educacional vigente – vinham se referindo à educação básica e mais raramente à educação superior (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 256-257).

O primeiro PNE (2001-2010) aborda o termo “qualidade” como uma diretriz geral, referindo-se a todas as etapas de ensino: a melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2001), e reserva uma seção para a educação superior, na qual, dentre suas Diretrizes estabelece que:

Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação.

É [...] indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior. (Brasil, 2001, item 4.2).

Além disso, o PNE (2001-2010) estabeleceu os seguintes Objetivos e Metas relacionados com a temática da qualidade da educação superior:

6. Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.
7. Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.
8. Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas. (Brasil, 2001, item 4.3).

Assim, o primeiro PNE visava prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos e promover o aumento anual de mestres e doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%. Havia um outro objetivo que era ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, mas este foi vetado.

A Lei nº 10.861/2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), aponta, em seu artigo 1º, que o sistema nacional de avaliação tem entre suas finalidades “a melhoria da qualidade da educação superior” (Brasil, 2004). Além disso, o art. 2º da referida lei estabelece que a avaliação será feita em três níveis ou eixos – avaliação de instituições, de cursos e de desempenho dos estudantes – e que os resultados dela “constituirão referencial básico dos processos de regulação e supervisão da educação superior, neles compreendidos o credenciamento e a renovação de credenciamento de instituições de educação superior, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos de graduação” (Brasil, 2004, art 2º, parágrafo único). Essa avaliação deverá assegurar, ainda:

I – avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;

II – o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;

III – o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;

IV – a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações. (Brasil, 2004, art. 2º).

O PNE (2014-2024) aborda a educação superior diretamente nas Metas 12 e 13, que tratam da expansão e da qualidade da graduação, respectivamente; e na Meta 14, que trata do número de titulados na pós-graduação *stricto sensu*. As Metas 15 e 16 abordam a necessidade de formação superior, graduação e pós-graduação, respectivamente, para os professores da educação básica, se referindo indiretamente à educação superior. A qualidade da educação superior, apesar de constar na Meta 13, praticamente não foi explorada no Plano, ficando restrita à questão da titulação docente.

Portanto, o primeiro PNE (2001-2010) visou, prioritariamente, ao aumento das vagas. O segundo PNE (2014-2024) focou na expansão das matrículas. O PL nº 2.614/2024, por sua vez, prioriza o acesso, a permanência e a conclusão na graduação, garantindo a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior (Ma; Caseiro; Mundim, 2023, p. 289).

Este artigo, ao abordar as metas do Objetivo 14, contidas no PL nº 2.614/2024, que visa aprovar o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034, possibilita a reflexão a respeito do alcance das metas, apresentando a metodologia de cálculo dos indicadores necessários ao monitoramento destas, com o intuito de trazer transparência para os gestores e sociedade e de reduzir as desigualdades no âmbito da graduação.

O TEMA NO PNE 2014-2024

A Meta 13 do PNE (2014-2024) objetiva a melhoria da qualificação do corpo docente por meio da titulação em cursos de mestrado e doutorado. É uma meta voltada para a elevação da qualidade da educação superior por meio da titulação do corpo docente. Ela está relacionada com as demais metas dedicadas a esse nível de ensino: a Meta 12 (expansão das matrículas em cursos de graduação) e a Meta 14 (número de titulados *stricto sensu*).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – em seu art. 66 estabeleceu que “a preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado” (Brasil, 1996). Sendo assim, a expansão da educação superior no Brasil (Meta 12) deverá ocasionar um aumento na demanda por docentes qualificados para esse nível de ensino (Meta 13), requerendo um esforço maior do sistema nacional de pós-graduação (Meta 14).

O PNE (2014-2024) objetiva de maneira direta, na Meta 13, a qualidade: “Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (Brasil, 2014).

No entanto, a Meta 13 priorizou a questão da titulação docente, apesar do *caput* explicitar a ação “elevar a qualidade da educação superior”. Assim, o monitoramento da meta se restringiu aos títulos dos docentes. Isso pode ter ocorrido pelo tratamento impreciso dado à dimensão da qualidade e pela falta de definição sobre quais padrões de qualidade devem ser atribuídos e priorizados à educação superior brasileira.

A Meta 13 apresenta dois indicadores:

- *Percentual de docentes da educação superior com mestrado ou doutorado;*
- *Percentual de docentes da educação superior com doutorado.*

De acordo com o *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (Brasil. Inep, 2024b), a meta foi atingida no primeiro e segundo ano de vigência do PNE, 2014 e 2015. O Percentual de docentes da educação superior com mestrado ou doutorado atingiu 75,6% em 2015 e o percentual de docentes da educação superior com doutorado chegou a 35,6% em 2014. Portanto, a Meta 13 entrou em vigor praticamente alcançada.

O OBJETIVO NO PL N° 2.614/2024

O Objetivo 14 propõe “garantir a qualidade de cursos de graduação e instituições de ensino superior” (Brasil, 2024). Para o seu alcance, foram estabelecidas as seguintes metas:

Meta 14.a.: Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior.

Meta 14.b.: Ampliar o percentual de docentes em tempo integral nas instituições de educação superior para 70% (setenta por cento) e, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) em cada categoria administrativa, seja ela pública, privada ou comunitária.

Meta 14.c.: Ampliar a proporção de mestres ou de doutores do corpo docente em efetivo exercício na educação superior para 95% (noventa e cinco por cento), sendo, pelo menos, 70% (setenta por cento) de doutores no conjunto das instituições de educação superior e 55% (cinquenta e cinco por cento) de doutores para cada categoria administrativa (pública, privada ou comunitária). (Brasil, 2024).

Percebe-se que o Objetivo 14 assumiu o tema da qualidade da educação superior, reservando uma meta ao atendimento dos ditos “padrões nacionais de qualidade” e, associando a qualidade, nas outras duas metas, ao regime de trabalho e à titulação docente, exigindo percentuais específicos para cada categoria administrativa.

A abordagem da qualidade da educação superior referenciada em padrões ou parâmetros representa uma opção pela qualidade numa perspectiva econômica e referenciada, isto é, fundamentada em aspectos relacionados à qualidade dos insumos, à eficiência econômica, e em referenciais de qualidade (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 251). Essa opção está afirmada no PL nº 2.614/2024 através de sua Meta 14.a. (“Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior”) e Estratégia 14.1 (“Instituir padrões nacionais de qualidade da educação superior com o objetivo de referenciar o aperfeiçoamento da qualidade da oferta”) (Brasil, 2024).

O Decreto nº 12.456/2025, que dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação, trouxe mudanças importantes; por exemplo, a limitação da oferta do ensino a distância em graduações da área da saúde e licenciatura, que tiveram o maior aumento de matrícula nos últimos anos. Conforme o decreto, não haverá mais cursos de graduação totalmente a distância, isto é, mesmo os que ofertam nessa modalidade terão que destinar, no mínimo, 10% da carga horária para atividades presenciais e, no mínimo, 10% para atividades síncronas mediadas. Essas medidas poderão impactar na regulação, tornando-a mais rígida e, ainda, melhorar a qualidade desses cursos.

Conforme o Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024a), houve mais de 4,9 milhões de ingressantes em 2023. Desses, 88,6% na rede privada e 11,4%, na rede pública. O ingresso na modalidade a distância representou 66,4% e em cursos presenciais foi de 33,6%. Em relação às licenciaturas, em 2023, das mais de 1,7 milhões de matrículas, 67,1% (1.148.576) foram registradas em instituições privadas e, 32,9% (562.407), nas públicas. Na rede pública, as matrículas em licenciaturas presenciais representaram 80,3%. Já ao analisar somente a rede privada, verifica-se

que 90% das matrículas foram em cursos EaD. Em relação aos ingressantes, ainda em 2023, em cursos de licenciatura, na rede pública, 70,2% deles ocorreram em cursos presenciais. Em contraponto, na rede privada, 93,5% dos alunos ingressaram na EaD. Estudo anterior apontou que a prevalência das instituições privadas e da modalidade EaD na formação de professores, além de elevada está em crescimento (Caseiro; Bof; Mundim, 2024, p. 222-223); e que:

[...] a maior parte das novas gerações de professores da educação básica é formada em cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância. Em 2021 e 2022, mais de 76% dos egressos de Pedagogia que eram docentes na educação básica foram formados em cursos a distância. Nas licenciaturas específicas, o percentual de egressos que eram docentes formados na modalidade a distância quase triplicou no período entre 2010 e 2022, atingindo 60% em 2021 e 57% em 2022. (Caseiro; Bof; Mundim, 2024, p. 247).

Diante do aumento na oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, bem como no número de matrículas nos últimos anos, a avaliação da qualidade por meio do Sinaes torna-se imprescindível. Estudo anterior apontou a necessidade de que políticas de avaliação e regulação tenham atuação específica para a garantia da qualidade dos cursos ofertados na modalidade EaD (Ma; Caseiro; Mundim, 2023, p. 298).

Diferentemente do PNE (2014-2014), notar-se-á, na próxima seção deste artigo, que a Meta 14.c. é bem mais ousada. E vale ainda destacar a importante novidade da exigência de ampliar o percentual de docentes em tempo integral, conforme o disposto no texto da Meta 14.b. Assim, a meta contribui com uma dimensão relevante da qualidade no que tange à dedicação ao magistério superior, já que a precarização do trabalho dos docentes da educação superior tem sido apontada como problema considerável.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 14 DO PL Nº 2.614/2024

A Meta 14.a. do PL nº 2.614/2024 foca diretamente a qualidade: “Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior” (Brasil, 2024). E é uma meta, literalmente, qualitativa. Porém, vale apontar algumas direções de cunho quantitativo. Pergunta-se: quais são os padrões nacionais de qualidade da educação superior? Frisa-se a Estratégia 14.1: “Instituir padrões nacionais de qualidade da educação superior com o objetivo de referenciar o aperfeiçoamento da qualidade da oferta” (Brasil, 2024). Portanto, para a execução plena dessa meta, torna-se necessária a instituição dos ditos padrões.

Quando se fala em padrões nacionais de qualidade da educação superior, o Sinaes entra em cena. Este apoia-se em três eixos: avaliação institucional (interna e externa), avaliação dos cursos de graduação e de desempenho dos estudantes (Brasil, 2004). Esses eixos trazem, respectivamente, o Conceito Institucional (CI), o Conceito de Curso (CC) e o Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes (Enade). O CI e o CC são gerados pela avaliação *in loco*, esta acontece por meio de instrumentos de avaliação, aplicados por avaliadores pertencentes ao Banco de Avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (BASis). O CI é relativo aos atos autorizativos de credenciamento e credenciamento das instituições de educação superior. O CC está relacionado aos atos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação. Os atos autorizativos de credenciamento e autorização são denominados de atos de entrada no sistema. E os atos de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento se referem aos atos de permanência no sistema.

O instrumento utilizado para a avaliação de cursos de graduação possui três dimensões: organização didático-pedagógica, corpo docente e tutorial e infraestrutura. O instrumento utilizado para a avaliação das instituições da educação superior contempla cinco eixos: planejamento e avaliação institucional, desenvolvimento institucional, políticas acadêmicas, políticas de gestão e infraestrutura. Esses instrumentos se baseiam em alguns critérios de análise, que acabam estabelecendo padrões de qualidade a serem alcançados.

Além disso, foram criados indicadores de qualidade, que são utilizados para embasar políticas públicas, orientar as instituições de ensino superior na busca por melhorias e servir como padrões decisórios na relação entre avaliação, regulação e supervisão. Dessa forma, são considerados indicadores de qualidade, em suas próprias concepções, o próprio Conceito Enade, o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC).

Nesse sentido, tanto os conceitos (CI e CC) quanto os indicadores (Conceito Enade, IDD, CPC e IGC), podem ser também considerados como referência para a busca por melhorias das instituições de ensino superior e dos cursos de graduação. Mas isso não significa que eles representem integralmente os padrões nacionais de qualidade almejados no *caput* da Meta 14.a., haja vista a existência da Estratégia 14.1, que versa sobre a instituição desses padrões, já mencionada acima, e da Estratégia 14.3, que cita a criação de um sistema de indicadores:

Fortalecer o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive por meio da criação de sistema de indicadores de qualidade, comparáveis ao longo do tempo, que considerem a diversidade dos cursos, as modalidades de oferta e o perfil das instituições, considerados as dimensões de resultados, o ensino, a pesquisa,

a extensão, as condições de oferta e a eficiência, com o objetivo de aprimorar os instrumentos de avaliação e induzir a melhoria da qualidade dos cursos de graduação. (Brasil, 2024, Estratégia 14.3).

A propósito, esta última estratégia, requer a criação de uma cesta de indicadores variados que contemplem as especificidades das instituições de educação superior e dos cursos de graduação; o que representa, claramente, a aplicação de uma perspectiva de qualidade mais pluralista ou que tem a diversidade como valor importante para o sistema de educação superior do país (Azevedo; Caseiro, 2022, p. 269-271).

É importante notar que o *caput* da Meta 14.a. se restringe à oferta da graduação: “Garantir que toda a oferta da graduação atenda aos padrões nacionais de qualidade da educação superior” (Brasil, 2024). Em regra, para uma instituição de educação superior ofertar um curso de graduação, ela deve obter um CI e um CC satisfatórios, ou seja, para uma instituição obter o credenciamento e um curso sua autorização, ambos precisam atender aos padrões de qualidade que os instrumentos de avaliação estabelecem.

Vale lembrar que as universidades e os centros universitários, nos limites de sua autonomia, independem de autorização para funcionamento de curso superior. No entanto, a oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde (Brasil, 2017). Frisa-se o art. 82 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017: “A comissão de avaliação externa *in loco* atribuirá e justificará, para cada indicador, conceitos expressos em cinco níveis, cujos valores iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória” (Brasil, 2017). Ainda, sobre os procedimentos regulatórios e avaliativos, vale destacar:

Os pedidos de ato autorizativo serão decididos com base em conceitos atribuídos ao conjunto e a cada uma das dimensões do Sinaes avaliadas no relatório de avaliação externa *in loco* realizada pelo Inep, consideradas as avaliações dos processos vinculados, os demais procedimentos e instrumentos de avaliação e o conjunto de elementos de instrução apresentados pelas entidades interessadas no processo ou solicitados pela Secretaria competente em sua atividade instrutória. (Brasil, 2017, art. 13).

Em relação aos atos de permanência no sistema, recredenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento, também, por via de regra, tanto a instituição de educação superior e o curso de graduação devem obter CI e CC, respectivamente, satisfatórios para permanecer no sistema.

A obtenção de conceitos insatisfatórios no conjunto ou em cada uma das dimensões do relatório de avaliação externa *in loco* realizada pelo Inep, considerados os procedimentos e os instrumentos diversificados de avaliação do

Sinaes, ensinará a celebração de protocolo de compromisso dentro dos processos de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação. (Brasil, 2017, art. 53).

Portanto, poderíamos considerar que já existem padrões de qualidade norteados pelas avaliações e a regulação da educação superior no âmbito do Sinaes. Nesse sentido, a Estratégia 14.1 poderia levar em consideração esse fato e propor, não a instituição de padrões, mas a revisão dos padrões atualmente em vigor, visando o aperfeiçoamento da qualidade da oferta. Assim, inclusive, a Estratégia 14.1 se tornaria coerente com a Estratégia 14.3, que propõe o fortalecimento do Sinaes.

Em relação ao Enade, vale citar dois aspectos importantes, a forma como as provas do Enade são elaboradas nunca permitiu que suas edições fossem comparadas entre si. Isso ocorre porque, embora existam matrizes de prova que consideram as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN), não há uma matriz de referência fixa para cada área avaliada. Sem essa referência constante, torna-se difícil comparar o desempenho dos estudantes de uma edição para outra, já que cada prova pode cobrar habilidades, competências e conhecimentos diferentes (Ma; Teixeira, 2023, p. 28).

Além disso, o exame não segue uma padronização absoluta ou baseada em critérios fixos, o que possibilitaria a classificação dos resultados na escala de 1 a 5, conforme exige o Sinaes, ou seja, os conceitos de 1 a 5 não representam uma nota de prova, em valores absolutos. Assim, o conceito é relativo, isto é, esse fato não permite concluir prontamente que um curso é de baixa ou alta qualidade, mas sim que um curso agrega mais valor ou não do que outro curso igual oferecido por uma diferente instituição de educação superior¹. Por isso, os indicadores gerados pelo exame, como o CPC, IDD e IGC, por incorporarem o conceito Enade em suas metodologias de cálculo, também enfrentam problemas devido à falta de uma padronização mais consistente.

Antes de discorrer sobre as Metas 14.b. e 14.c., é importante conhecer a evolução do número de vínculos entre docentes e instituições de educação superior, agregados por categorias administrativas, a fim de melhorar a compreensão dos indicadores das referidas metas, os quais serão apresentados em seguida:

¹ Isso ocorre porque o Enade não possui uma nota de corte, ou seja, as pontuações dos cursos são ajustadas em uma distribuição normal, onde a média é estabelecida como 3 e os desvios padrão superiores recebem conceitos 4 ou 5, enquanto os inferiores ficam com Enade 1 ou 2.

TABELA 1

**VÍNCULOS DE DOCENTES EM EXERCÍCIO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR,
POR BRASIL E CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2014-2023**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pública Federal	101.768	105.558	110.105	113.907	117.043	120.497	118.085	119.792	121.155	123.618
Pública Estadual	50.863	52.575	51.791	50.703	50.385	49.437	47.211	50.085	49.373	51.753
Pública Municipal	3.087	3.021	2.971	5.719	4.634	4.702	3.998	4.131	4.083	3.227
Privada com fins lucrativos	95.021	95.739	92.609	91.154	105.913	109.168	111.524	98.877	103.629	103.074
Privada sem fins lucrativos	125.252	126.543	121.941	118.288	104.694	100.502	93.944	89.966	87.619	83.584
Especial	7.395	4.568	4.677	902	1.806	1.767	2.036	1.962	2.253	3.059
Brasil	383.386	388.004	384.094	380.673	384.475	386.073	376.798	364.813	368.112	368.315

Fonte: Microdados públicos do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024a).

A Meta 14.b. versa sobre o regime de trabalho docente: “Ampliar o percentual de docentes em tempo integral nas instituições de educação superior para 70% (setenta por cento) e, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) em cada categoria administrativa, seja ela pública, privada ou comunitária” (Brasil, 2024). O regime de trabalho não foi contemplado no PNE (2014-2024), que priorizou o aspecto da titulação dos docentes.

Assim, a meta contribui com uma dimensão relevante da qualidade no que tange à dedicação ao magistério superior, já que a precarização do trabalho dos docentes da educação superior tem sido apontada como problema preocupante.

Apresentam-se os seguintes resultados para as diferentes categorias administrativas:

TABELA 2

**PERCENTUAL DE DOCENTES EM TEMPO INTEGRAL NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO
SUPERIOR, POR BRASIL E CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2014-2023**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pública Federal	91,8%	92,3%	92,5%	92,6%	92,8%	92,7%	93,2%	93,6%	93,7%	93,4%
Pública Estadual	75,6%	74,2%	76,2%	76,7%	77,7%	77,2%	75,4%	74,6%	75,6%	75,3%
Pública Municipal	24,7%	23,7%	27,7%	33,9%	37,4%	36,4%	39,6%	35,5%	48,0%	38,3%
Privada com fins lucrativos	20,5%	21,2%	22,1%	22,2%	27,0%	29,8%	22,2%	25,3%	24,8%	27,5%
Privada sem fins lucrativos	27,3%	27,7%	28,4%	29,3%	28,0%	28,5%	27,6%	27,4%	28,2%	28,9%
Especial	34,3%	38,6%	43,3%	28,2%	30,2%	28,1%	25,2%	26,1%	25,9%	38,6%
Brasil	49,3%	50,1%	51,9%	52,9%	54,1%	55,2%	52,6%	55,1%	55,4%	56,8%

Fonte: Microdados públicos do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024a).

A meta final de 70% para o conjunto do sistema nacional de educação superior é um desafio, considerando o ritmo de crescimento deste indicador nos últimos nove anos (2014-2023), pois faltaria crescer 13,2 p.p., quando o crescimento alcançado foi de 7,5 p.p. nos últimos nove anos.

A meta de 50% para cada uma das categorias administrativas não representa desafio para as IES públicas federais e estaduais, que já apresentam resultados superiores à meta. Para as públicas municipais a meta é viável, pois precisaria aumentar 11,7 p.p., tendo crescido 13,6 p.p. nos últimos nove anos. Contudo, ela será um desafio grande para as demais categorias administrativas ao se comparar com o crescimento dos últimos nove anos, pois precisariam registrar crescimento no indicador de: 11,4 p.p. (especiais); 22,5 p.p. (privadas com fins lucrativos); e 21,1 p.p. (privadas sem fins lucrativos). As categorias especiais e privadas com e sem fins lucrativos cresceram, respectivamente, nos últimos nove anos: 4,3 p.p., 7,0 p.p. e 1,6 p.p.

A Meta 14.c. aborda a titulação de docentes:

Ampliar a proporção de mestres ou de doutores do corpo docente em efetivo exercício na educação superior para 95% (noventa e cinco por cento), sendo, pelo menos, 70% (setenta por cento) de doutores no conjunto das instituições de educação superior e 55% (cinquenta e cinco por cento) de doutores para cada categoria administrativa (pública, privada ou comunitária). (Brasil, 2024).

A meta avança em relação ao PNE passado, já que nele os objetivos a serem alcançados foram subestimados, pois foram atingidos no primeiro e segundo ano de vigência do Plano (2014 e 2015). Além disso, a meta prospera ao procurar reduzir as desigualdades entre instituições de distintas categorias administrativas (públicas, privadas e comunitárias) ao estabelecer percentual mínimo de doutores para cada uma delas.

Apresentam-se os seguintes resultados para as diferentes categorias administrativas:

TABELA 3

PERCENTUAL DE DOCENTES COM MESTRADO OU DOUTORADO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR BRASIL E CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pública Federal	88,4%	89,3%	90,2%	91,1%	91,8%	92,6%	93,4%	93,0%	94,1%	94,6%
Pública Estadual	81,6%	82,8%	83,3%	85,9%	87,6%	88,5%	89,3%	89,8%	90,4%	90,6%
Pública Municipal	56,6%	58,9%	60,2%	68,2%	75,3%	76,9%	79,1%	79,4%	80,1%	84,0%
Privada com fins lucrativos	61,8%	64,7%	67,0%	70,0%	73,4%	74,7%	69,2%	72,4%	72,2%	76,1%
Privada sem fins lucrativos	70,5%	72,3%	74,4%	76,3%	78,6%	79,9%	80,2%	80,6%	80,8%	81,3%
Especial	64,1%	67,1%	68,6%	64,0%	57,4%	58,5%	61,4%	61,5%	64,0%	66,6%
Brasil	74,3%	76,3%	78,2%	80,3%	82,2%	83,4%	82,1%	83,6%	83,9%	85,5%

Fonte: Microdados públicos do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024a).

A ampliação da proporção de mestres ou doutores para 95% é viável, considerando o ritmo de crescimento deste indicador nos últimos nove anos (2014-2023), pois faltaria crescer 9,5 p.p., quando o crescimento alcançado foi de 11,2 p.p. nos últimos nove anos.

TABELA 4

PERCENTUAL DE DOCENTES COM DOUTORADO NAS INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR, POR BRASIL E CATEGORIA ADMINISTRATIVA – 2014-2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Pública Federal	61,2%	62,9%	64,8%	66,4%	68,2%	69,9%	73,6%	73,9%	75,6%	76,0%
Pública Estadual	52,6%	53,1%	55,2%	58,2%	60,1%	61,3%	63,0%	63,5%	65,5%	66,2%
Pública Municipal	16,8%	18,5%	19,7%	24,9%	29,3%	30,7%	32,5%	33,7%	35,7%	38,1%
Privada com fins lucrativos	16,2%	16,7%	18,1%	20,0%	21,9%	26,5%	25,8%	29,0%	28,8%	30,4%
Privada sem fins lucrativos	22,5%	23,9%	25,8%	27,5%	30,0%	31,7%	32,8%	34,3%	35,4%	37,0%
Especial	18,6%	21,3%	22,9%	23,9%	17,6%	19,0%	20,7%	22,5%	23,3%	26,6%
Brasil	35,1%	36,6%	39,0%	41,4%	43,3%	45,9%	47,2%	49,8%	50,7%	52,3%

Fonte: Microdados públicos do Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2024a)

A proporção de 70% de doutores no conjunto das instituições é possível, considerando o ritmo de crescimento deste indicador nos últimos nove anos (2014-2023), pois faltaria crescer 17,7 p.p., quando o crescimento alcançado foi de 17,2 p.p. nos últimos nove anos.

A meta de 55% para cada uma das categorias administrativas não representa dificuldade para as IES públicas federais e estaduais, pois já a superaram. O alcance dessa meta para as IES públicas municipais é viável, haja vista o crescimento alcançado de 21,3 p.p. nos últimos nove anos (2014-2023), restando crescer 16,9 p.p. para o atingimento da meta. Porém, essa meta requererá esforço para a categoria administrativa privada com e sem fins lucrativos, estas apresentaram um crescimento nos últimos nove anos (2014-2023) de 14,2 p.p. e 14,5 p.p., respectivamente. Elas precisariam crescer, para atingir a meta, respectivamente, 24,6 p.p. e 18,0 p.p. E, por último, a categoria administrativa especial, precisaria crescer 28,4 p.p. para chegar à meta, tendo crescido 8,0 p.p. nos últimos nove anos (2014-2023), situação que também demandará bastante esforço.

Percebe-se que as Metas (14.b. e 14.c.) são avançadas em relação aos percentuais mínimos exigidos, sobretudo quando se compara com o art. 52 da LDB/1996:

As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por:

I - produção intelectual institucionalizada mediante o estudo sistemático dos temas e problemas mais relevantes, tanto do ponto de vista científico e cultural, quanto regional e nacional;

II - um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado;

III - um terço do corpo docente em regime de tempo integral [...]. (Brasil, 1996).

Ainda em relação as Metas 14.b. e 14.c., ressalta-se que o cálculo dos indicadores fará uso dos “microdados” públicos do Censo da Educação Superior, que permite o monitoramento destes indicadores em nível Brasil, regiões e UFs e para desagregações como categoria administrativa, organização acadêmica e regime de trabalho, considerando como unidade de análise o vínculo entre docente e instituição de educação superior. Dessa forma, a metodologia de cálculo destes indicadores se distingue daquela utilizada para os indicadores de monitoramento da Meta 13 do PNE 2014-2024, onde a unidade de análise era o docente.

Sabendo-se que cada docente pode estar vinculado a mais de uma instituição de educação superior, considerar o vínculo como unidade de análise poderá ter um efeito indutivo maior para a elevação dos percentuais de docentes contratados em regime de tempo integral (Meta 14.b.) e daqueles contratados como detentores dos títulos de mestrado e/ou doutorado (Meta 14.c) em cada instituição. Na prática, inclusive, estes indicadores poderão ser facilmente desagregados para oferecer resultados por instituição ou do percentual de instituições que atendem as metas.

FICHA TÉCNICA RESUMO DOS INDICADORES

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 14B.1 E 14B.2 PRELIMINARES DO PL N° 2.614 DE 2024

(continua)

Código:	14B.1
Nome do indicador:	Percentual de docentes em tempo integral
Modelo:	$(DOCTI/DOC) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	70%
Variáveis:	DOCTI = Docentes da educação superior em tempo integral. DOC = Docentes da educação superior.
Fonte:	Censo da Educação Superior
Nível geográfico de desagregação:	UF

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 14B.1 E 14B.2 PRELIMINARES DO PL N° 2.614 DE 2024

(conclusão)

Código:	14B.2
Nome do indicador:	Percentual de docentes em tempo integral por categoria administrativa
Modelo:	$(DOCTICatAdm/DOCCatAdm) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	50%
Variáveis:	DOCTICatAdm = Docentes da educação superior em tempo integral em cada categoria administrativa. DOCCatAdm = Docentes da educação superior em cada categoria administrativa.
Fonte:	Censo da educação Superior
Nível geográfico de desagregação:	UF

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 14C.1, 14C.2 E 14C.3 PRELIMINARES DO PL N° 2.614 DE 2024

(continua)

Código:	14C.1
Nome do indicador:	Percentual de docentes com mestrado ou doutorado.
Modelo:	$(DOCMeDr/DOC) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	95%
Variáveis:	DOCMeDr = Docentes da educação superior com mestrado ou doutorado. DOC = Docentes da educação superior.
Fonte:	Censo da Educação Superior
Nível geográfico de desagregação:	UF
Código:	14C.2
Nome do indicador:	Percentual de docentes com doutorado no conjunto das IES.
Modelo:	$(DOCDr/DOC) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	70%
Variáveis:	DOCDr = Docentes da educação superior com doutorado. DOC = Docentes da educação superior.
Fonte:	Censo da educação Superior
Nível geográfico de desagregação:	UF

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 14C.1, 14C.2 E 14C.3 PRELIMINARES DO PL N° 2.614
DE 2024

(conclusão)

Código:	14C.3
Nome do indicador:	Percentual de docentes com doutorado por categoria administrativa.
Modelo:	$(\text{DOCDrCatAdm}/\text{DOCCatAdm}) * 100 [\%]$
Meta do indicador:	55%
Variáveis:	DOCDrCatAdm = Docentes da educação superior com doutorado por categoria administrativa. DOCCatAdm = Docentes da educação superior por categoria administrativa.
Fonte:	Censo da educação Superior
Nível geográfico de desagregação:	UF

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os padrões nacionais de qualidade estipulados pelo Sinaes englobam, primeiramente, o Conceito Institucional (CI), o Conceito de Curso (CC) e os indicadores de qualidade (Conceito Enade). Posteriormente, surgiram os demais indicadores de qualidade (IDD, CPC e IGC). Tanto os conceitos quanto os indicadores podem ser considerados como referência para a busca por melhorias das instituições de ensino superior e dos cursos de graduação. Além disso, eles são utilizados como padrões decisórios na relação entre avaliação, regulação e supervisão e para orientar políticas públicas. Nesse sentido, é importante revisá-los antes de implementar a Estratégia 14.1 da Meta 14.a. (“Instituir padrões nacionais de qualidade da educação superior com o objetivo de referenciar o aperfeiçoamento da qualidade da oferta”). Assim, a Estratégia 14.1 se tornaria coerente com a Estratégia 14.3, que propõe o fortalecimento do Sinaes.

A Estratégia 14.3, conforme foi visto anteriormente, aborda a criação de um sistema de indicadores e se faz de fundamental importância, pois é preciso tornar o Enade comparável entre as edições e que os indicadores dele decorrentes sejam padronizados a critério, permitindo o acompanhamento histórico dos seus resultados. Ademais, cabe a criação de uma cesta, contendo um conjunto amplo e diversificado de indicadores para contemplar os diferentes perfis institucionais e suas especificidades, combinando indicadores de insumo, processo e de resultados.

Em relação às Metas 14.b. e 14.c., destaca-se a qualificação dos docentes, que é um aspecto avaliado pelo Sinaes desde sua concepção, traduzida na forma de titulação

e regime de trabalho. Assim, entende-se que quanto maior a titulação e mais estável o vínculo empregatício, mais chance de atingir uma qualidade satisfatória.

O regime de trabalho contemplado na Meta 14.b. é uma novidade importante no PL nº 2.614/2024, pois explora uma dimensão relevante da qualidade, que é a dedicação ao magistério superior. A Meta 14.c. reforça a titulação docente como um dos parâmetros de qualidade da educação superior, avançando, principalmente, ao fixar percentual mínimo de doutores para cada categoria administrativa.

Ainda, sobre essas duas últimas metas, propõe-se a utilização de indicadores referenciados nos vínculos entre docentes e instituições, considerando individualmente cada vínculo em termos de regime de trabalho e titulação. Além de ser uma decisão metodológica importante do ponto de vista do constructo dos indicadores, há a vantagem de que os mesmos poderão, com essa decisão, ser calculados a partir dos “microdados” públicos do Censo da Educação Superior, gerando resultados em nível Brasil, regiões e UFs e para desagregações como categoria administrativa, organização acadêmica e regime de trabalho. Friza-se que os “microdados” públicos, no entanto, não possibilitariam os cálculos de desagregações por sexo e raça-cor. Porém, a equipe do Inep poderá calcular essas desagregações fazendo uso das bases de dados relativas ao Censo da Educação Superior cujo acesso ao público externo é permitido por meio do Serviço de Acesso a Dados Protegidos (Sedap).

Vale destacar, ainda, a relevância da Estratégia 13.11, tendo em vista o aperfeiçoamento dos instrumentos de coleta das pesquisas realizadas pelo Inep. A universalização, “em todos os censos da educação e nos registros administrativos das instituições e dos órgãos governamentais de educação superior, o preenchimento de itens relativos à identidade dos estudantes, dos professores e dos funcionários”, será fundamental para o monitoramento do novo PNE e poderá contribuir para “a orientação das políticas voltadas ao acesso e à permanência na educação superior” (Brasil, 2024, Estratégia 13.11).

Por fim, ressaltamos a necessidade de que a implementação da Estratégia 14.1, pela instituição de “padrões nacionais de qualidade da educação superior” seja acompanhada, par e passo, do que está proposto na Estratégia 14.3, ou seja, o fortalecimento do Sinaes, “inclusive por meio da criação de sistema de indicadores de qualidade, comparáveis ao longo do tempo, que considerem a diversidade dos cursos, as modalidades de oferta e o perfil das instituições” (Brasil, 2024).

Só assim estaremos caminhando para superar dicotomias, incorporando perspectivas distintas de qualidade e colocando o novo PNE e o Sinaes como aliados na defesa do princípio constitucional da “garantia do padrão de qualidade” (Brasil, 1988) e da “melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social e, especialmente, a promoção do aprofundamento dos compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação superior” (Brasil, 2004, art. 1º, § 1º).

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. R.; CASEIRO, L. C. Z. A qualidade da oferta e do acesso ao ensino superior de graduação no Brasil segundo as estratégias das Metas 12 e 13 do Plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; SANTOS, R. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação II*. Brasília, DF: Inep, 2022. p. 233-274. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 6).

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Seção 1, p. 2.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2025. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: microdados*. Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2024*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

CASEIRO, L. C. Z.; BOF, A. M.; MUNDIM, F. C. Onde estão os professores? Trajetórias ocupacionais dos egressos das licenciaturas. In: BOF, A. M.; MORAES, G. H; BASSO, F. V. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação III: redução das desigualdades*. Brasília, DF: Inep, 2024. p. 213-250. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 10).

MA, J. F.; CASEIRO, L. C. Z.; MUNDIM, F. C. Qualidade da educação superior: possibilidades para o novo PNE. In: MORAES, G. H; ALBUQUERQUE, A. E. M.; BOF, A. M. (Org.). *Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. p. 245-305. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 8).

MA, J. F.; TEIXEIRA, U. T. *Redesenhando o Sinaes: um convite a aperfeiçoamentos na política de avaliação da educação superior brasileira*. Brasília, DF: Inep, 2023. (Texto para discussão, 50).



A PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* NO NOVO PNE: A REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NA OFERTA E NO ACESSO*

Fabiano Cavalcanti Mundim^I

Alexandre Ramos de Azevedo^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6907>

RESUMO

Este estudo versa sobre o Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que visa aprovar um novo Plano Nacional de Educação para o próximo decênio. Especificamente, analisa o Objetivo 15, que se propõe a ampliar a formação de mestres e doutores, de maneira equitativa e inclusiva, com foco na prospecção e na solução dos problemas da sociedade. O objetivo deste estudo é contribuir para o aprimoramento da meta, em diálogo com os gestores públicos e sociedade, visando à melhoria nos resultados e a redução das desigualdades no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.

* O artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, modelagem, cálculo e análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do Novo PNE.

^I Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Doutorando em Educação pela Universidade de Brasília (UnB).

^{II} Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); graduado em Pedagogia e mestre em Educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Doutor em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Inicialmente faz-se uma análise do tema no PNE (2014-2024) com a apresentação de resultados. Realiza-se, na sequência, a abordagem do Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024 e da Meta 15.a., comparando-a com a Meta 14 do PNE 2014-2024. Em seguida, apresentam-se os indicadores relacionados à meta do Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024 e a metodologia de cálculo. Por fim, expõem-se as recomendações. Em suas considerações finais, este artigo ressalta: (a) a necessidade de a Meta 15.a. ser mais clara quanto a se tratar de números de titulados a cada ano, a exemplo da Meta 14 do PNE (2014-2024); (b) a importância da implementação da Estratégia 15.13. do PL nº 2.614/2024, que aborda o censo da pós-graduação, pois este contribuirá para a elaboração de indicadores relacionados a esse nível de ensino; (c) a necessidade da elaboração dos planos estaduais em consonância com o Plano Nacional de Educação, a fim de dar continuidade à expansão da pós-graduação *stricto sensu*; (d) a importância da ampliação das oportunidades de acesso à pós-graduação em regiões e localidades menos favorecidas, assim como a implementação de políticas de ações afirmativas para o combate às desigualdades e assimetrias na oferta e no intuito de proporcionar a inclusão, a permanência e a diversidade dentro dos programas de pós-graduação.

Palavras-chave: Pós-graduação; Plano Nacional de Educação; Plano Nacional de Pós-Graduação.



INTRODUÇÃO

Dentro da longa trajetória da política pública de estruturação da pós-graduação desde os anos 1960 (Alves; Oliveira, 2014, p. 372), devemos considerar o importante papel desempenhado pelos Planos Nacionais de Pós-Graduação (PNPGs), “que favoreceram efetivamente a consolidação desse movimento de expansão de cursos, matrículas e titulados”, além de terem contribuído “para a institucionalização da pesquisa e para a elevada qualidade da formação, sobretudo nas universidades públicas federais e estaduais” (Oliveira; Azevedo, 2020, p. 600).

Segundo Carlos Roberto Jamil Cury:

A consolidação da pós-graduação acelerou quando a Capes, o CNPq e outros órgãos públicos ficaram incumbidos pelo Decreto-Lei nº 464, de 11/2/1969, art. 36, de promover a ‘formação e o aperfeiçoamento do pessoal docente de ensino superior’ e compor para tanto uma política nacional e regional definida pelo CFE [Conselho Federal de Educação] e promovida por uma comissão executiva. (Cury, 2005, p. 16).

Nas últimas duas décadas, o Brasil passou a contar, também, com dois Planos Nacionais de Educação – Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2010) e Lei nº 13.005/2014 (2014-2024) – que estabeleceram a necessidade de um significativo esforço para aumentar as estruturas de graduação e de pós-graduação em todo o país, visando também a redução de desigualdades regionais.

Assim, os dois PNE vigentes a partir de 2001, juntamente com os dois últimos Planos Nacionais de Pós-Graduação - PNPG 2005-2010 e PNPG 2011-2020 - tiveram papel preponderante nesse crescimento. Porém, as assimetrias nacionais, de modo geral, ainda se mantêm como desafio a ser enfrentado. Além disso, a continuidade das políticas educacionais, com o devido monitoramento e avaliação, é fundamental para o progresso social e econômico do país.

A Meta 14 do PNE 2014-2024 foi atingida em 2023, alcançando 66.293 mestres e 25.170 doutores, fato que colabora com a continuidade da expansão da pós-graduação *stricto sensu* na Meta 15.a. do PL nº 2.614/2024, que agora almeja alcançar a titulação de trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes, considerando o combate às desigualdades.

Este artigo, ao abordar a meta do Objetivo 15 contida no PL nº 2.614/2024, que visa aprovar o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034, possibilita a reflexão a respeito do alcance da meta por meio dos dados correspondentes ao número de titulados no país para cada cem mil habitantes, apresentando a metodologia de cálculo da meta, com o intuito de trazer transparência para os gestores e sociedade e de reduzir diferentes tipos de desigualdades no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.

O TEMA NO PNE 2014-2024

A Meta 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) é: “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (Brasil, 2014).

É importante perceber a relação entre a Meta 14 com outras metas do PNE, em especial com as Metas 12, 13 e 16. Isto é, a ampliação das matrículas nos cursos de graduação (Meta 12) poderá ocasionar um aumento na demanda por ingresso na pós-graduação. Por outro lado, leva a necessidade de um maior número de docentes qualificados para lecionar nesse nível de ensino (Meta 13). A Meta 16, por sua vez, prevê que 50% dos professores da educação básica sejam formados em nível de pós-graduação até o final da vigência do PNE. Portanto, o cumprimento dessas três metas está interligado ao alcance da Meta 14 do PNE.

Um aspecto que vale ser mencionado é que a Meta 14 priorizou a titulação ou conclusão dos cursos de pós-graduação e não as matrículas. Isso difere da prioridade dada às matrículas e não aos concluintes na Meta 12 do PNE (2014-2024).

O número de títulos de mestrado concedidos anualmente no Brasil cresceu com poucas oscilações entre 2012 e 2019, porém esse crescimento foi interrompido pela pandemia de covid-19, tendo havido queda no número de titulados anualmente pelos cursos de mestrado; e, apesar do crescimento desse número de 2022 para 2023, o resultado deste último ano permaneceu inferior ao do ano de 2019, o melhor resultado alcançado (Gráfico 1).

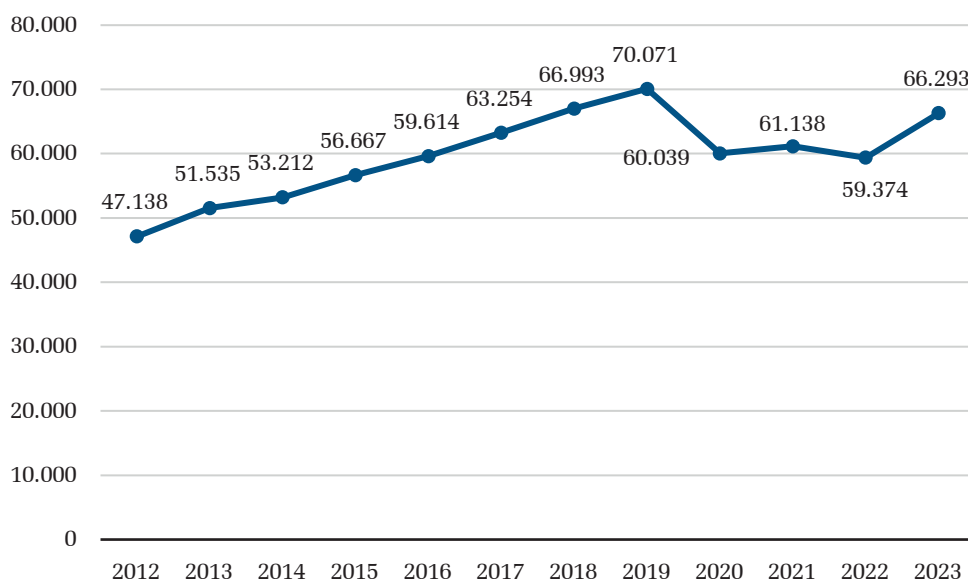


GRÁFICO 1

**NÚMERO DE TÍTULOS DE MESTRADO (ACADÊMICO E PROFISSIONAL) CONCEDIDOS
POR ANO – BRASIL – 2012-2023**

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes (2012-2023).

Ao analisar o mestrado acadêmico e o mestrado profissional separadamente, entre 2012 e 2023, nota-se um aumento de 17,0% para o primeiro e de 278,6% para o segundo (Gráfico 2). Estes resultados mostram que o mestrado acadêmico foi mais impactado negativamente pela crise de saúde provocada pela pandemia do vírus SARS-CoV-2.

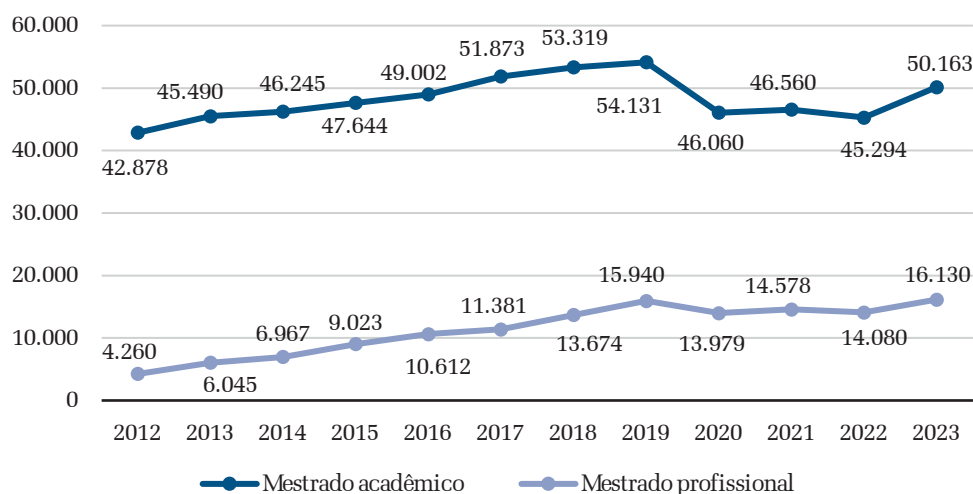


GRÁFICO 2

**NÚMERO DE TÍTULOS DE MESTRADO ACADÊMICO E MESTRADO PROFISSIONAL
CONCEDIDOS POR ANO – BRASIL – 2012-2023**

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes (2012-2023).

O número de títulos de doutorado concedidos anualmente no Brasil também aumentou com poucas oscilações entre 2012 e 2019, porém, os cursos de doutorado também tiveram seu fluxo afetado pela Pandemia de Covid-19, principalmente em seu primeiro ano (2020). A partir de 2021, este indicador retomou seu crescimento e seu resultado em 2023 superou o do ano de 2019 (Gráfico 3). No primeiro ano dessa série histórica, o número de títulos de doutorado concedidos foi de 13.912 e, ao final da série, esse valor alçou para 25.170.

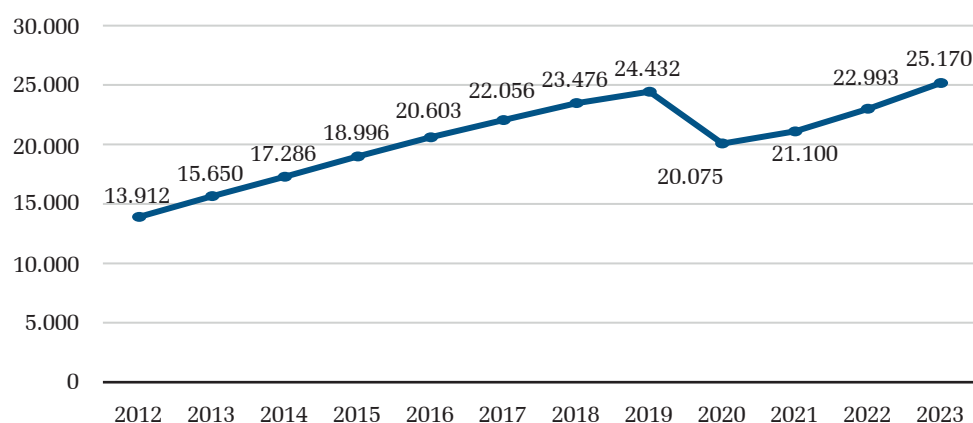


GRÁFICO 3

**NÚMERO DE TÍTULOS DE DOUTORADO (ACADÊMICO E PROFISSIONAL) CONCEDIDOS
POR ANO – BRASIL – 2012-2023**

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes (2012-2023).

Os cursos de doutorado profissional no Brasil são incipientes. Os primeiros registros datam de 2017. No entanto, vale destacar o crescimento expressivo nessa modalidade entre 2022 e 2023, um aumento de mais de 200,0% (Gráfico 4), porém, o número de titulados nesta modalidade de doutorado representou, em 2023, apenas 0,9% do total de doutores concluintes naquele ano.

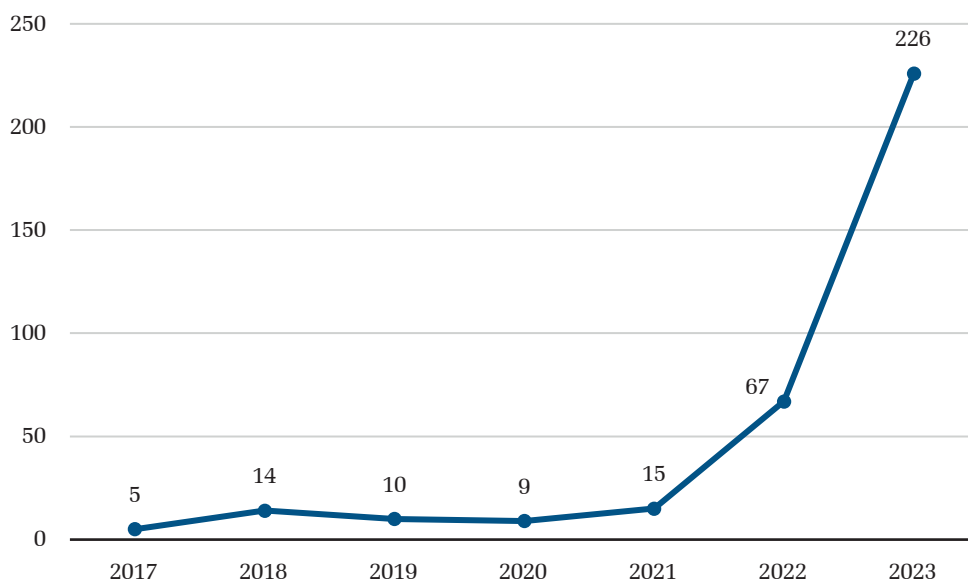


GRÁFICO 4

NÚMERO DE TÍTULOS DE DOUTORADO PROFISSIONAL CONCEDIDOS POR ANO – BRASIL – 2017-2023

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes (2017-2023).

Os dados mostram que houve, entre 2012 e 2023, um crescimento no número de titulados em mestrado, 40,6%, Gráfico 1, e em doutorado, 80,9%, Gráfico 3, suficientes para o alcance da Meta 14 (60.000 mestres e 25.000 doutores) do PNE 2014-2024.

O OBJETIVO NO PL Nº 2.614/2024

O Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024 é: “Ampliar a formação de mestres e doutores, de maneira equitativa e inclusiva, com foco na prospecção e na solução dos problemas da sociedade” (Brasil, 2024).

O objetivo traz a importância da ampliação e democratização do acesso à pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, visando não apenas ao aumento quantitativo de mestres e doutores, mas também à promoção da inclusão e da diversidade dentro dos programas de pós-graduação.

O objetivo apresenta a seguinte meta:

Ampliar o percentual de mestres e doutores na população, com o objetivo de alcançar a titulação de trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes até o final da vigência deste PNE, consideradas as desigualdades regionais, raciais, linguísticas, socioeconômicas, de sexo, e as pessoas com deficiência. (Brasil, 2024, Meta 15.a).

A meta aborda 13 estratégias para viabilizar sua execução e, consequentemente, seu alcance. São elas:

15.1 - Instituir e implementar política de ampliação da oferta de pós-graduação *stricto sensu* nas áreas de conhecimento, nas regiões e nas localidades pouco ou não contempladas, com o objetivo de garantir oportunidades de acesso com vistas a promover maior equidade regional, social, étnico-racial, linguística, de sexo, e os diretos das pessoas com deficiência.

15.2 - Ampliar o fomento à pesquisa nos programas de pós-graduação *stricto sensu* e a concessão de bolsas aos pós-graduandos, com os objetivos de melhorar as condições de acesso, a permanência e a conclusão e de atrair pós-graduandos para a carreira científica.

15.3 - Promover a divulgação científica e a popularização da ciência, de modo a aproximá-la da sociedade, com objetivo de difundir o seu impacto e a sua relevância no cotidiano das pessoas, e valorizar a carreira acadêmico-científica, cultural e artística.

15.4 - Promover a articulação entre a graduação e a pós-graduação no ensino superior, com os objetivos de incentivar uma melhor integração entre ensino, pesquisa e extensão e de atrair estudantes de graduação para a carreira científica.

15.5 - Induzir a implementação de políticas de ações afirmativas pelos programas de pós-graduação das instituições de educação superior e dos institutos de pesquisa do Sistema Nacional de Pós-Graduação, observada a Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, e a representação e a participação social, linguística e de sexo.

15.6 - Instituir políticas que promovam o acesso, a permanência e a conclusão, em cursos de pós-graduação nas áreas de ciência, tecnologia, engenharia e matemática, preferencialmente para mulheres.

15.7 - Instituir e implementar o censo da pós-graduação *stricto sensu* brasileira, com o objetivo de levantar as informações estatísticas para subsidiar a tomada de decisões e a condução das políticas públicas, especialmente as de ações afirmativas e inclusivas, para o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Pós-Graduação.

15.8 - Promover o alinhamento entre a formação pós-graduada e as demandas sociais, de políticas públicas e do mundo do trabalho, em um contexto de desenvolvimento socioambiental sustentável e de uma sociedade diversa, inclusiva e equitativa.

15.9 - Aumentar a mobilidade regional, nacional e internacional de pós-graduandos,

docentes e pesquisadores, com o objetivo de proporcionar a melhoria na formação dos pós-graduandos e na qualidade dos programas de pós-graduação, por meio do intercâmbio de conhecimentos e vivências.

15.10 - Ampliar a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e as agências estaduais de fomento à pesquisa.

15.11 - Estimular o desenvolvimento tecnológico por meio da ampliação do investimento em pesquisa e formação para a inovação.

15.12 - Incentivar o desenvolvimento científico e a competitividade internacional da pesquisa brasileira.

15.13 - Incluir, nos censos da pós-graduação e nos registros administrativos das instituições e dos órgãos governamentais de educação superior, o preenchimento de itens relativos à identidade dos pós-graduandos, dos professores e dos funcionários, com vistas à orientação de políticas voltados ao acesso e à permanência no ensino superior. (Brasil, 2024).

É importante notar que, a exemplo da relação sistêmica da Meta 14 do PNE 2014-2024, o cumprimento da meta do Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024 está relacionado, sobretudo, ao cumprimento dos Objetivos 13, 14 e 16, que tratam, respectivamente, do acesso, permanência e conclusão na graduação, da qualidade da graduação e dos profissionais da educação básica. Uma das metas do Objetivo 16 prevê que 70% dos profissionais da educação básica sejam formados em nível de pós-graduação.

A respeito do *caput* da Meta 14 do PNE 2014-2024, percebe-se que há uma temporalidade, isto é, ela é anual, o que não se observa no texto da Meta 15.a. do PL nº 2.614/2024.

Portanto, é importante a meta especificar que são títulos concedidos anualmente para que ela seja mais clara quanto a se tratar de números de titulados a cada ano.

A análise da relação entre o número de títulos de mestrado e doutorado concedidos por cem mil habitantes demonstra que houve crescimento e poucas alternâncias no decorrer da série histórica abordada (Tabela 1).

TABELA 1

**TÍTULOS DE MESTRADO E DOUTORADO CONCEDIDOS POR CEM MIL HABITANTES –
BRASIL – 2012/2014/2016/2018/2020/2022-2023**

	2012	2014	2016	2018	2020	2022	2023
Mestres por cem mil habitantes	24,3	26,2	28,9	30,9	28,4	27,8	31,2
Doutores por cem mil habitantes	7,2	8,5	10,0	11,0	9,5	10,8	11,8

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da estimativa de número de habitantes – Brasil (IBGE) e dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes.

Em 2012 foram titulados 24,3 mestres por cem mil habitantes no Brasil e, em 2023, 31,2. Em relação ao doutorado, em 2012 foram titulados 7,2 doutores por cem

mil habitantes no Brasil e, em 2023, 11,8. A queda observada entre 2018 e 2022, para ambas as titulações, pode ter sido influenciada pela pandemia de covid-19.

Com base na Tabela 2, nota-se que as desigualdades regionais persistem, apesar da evolução dos números.

TABELA 2

**TÍTULOS DE MESTRADO E DOUTORADO CONCEDIDOS POR CEM MIL HABITANTES –
BRASIL, REGIÃO E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – 2012/2023**

Região	UF	Mestres por cem mil habitantes		Doutores por cem mil habitantes	
		2012	2023	2012	2023
Norte	Acre	6,3	21,6	0,0	3,0
	Amapá	8,7	17,8	0,4	1,7
	Amazonas	15,3	22,4	2,4	4,6
	Pará	14,2	23,5	2,1	6,6
	Rondônia	6,4	16,4	0,4	1,2
	Roraima	9,4	26,1	0,0	2,0
	Tocantins	9,7	28,0	0,2	4,4
Nordeste	Alagoas	8,8	18,1	0,5	4,0
	Bahia	11,6	18,9	2,5	5,5
	Ceará	17,0	27,1	4,3	8,2
	Maranhão	4,6	12,6	0,1	2,1
	Paraíba	30,9	40,0	7,5	13,7
	Pernambuco	20,5	28,4	5,8	10,0
	Piauí	9,4	19,0	0,3	4,1
	Rio Grande do Norte	27,3	49,0	6,4	16,5
	Sergipe	19,5	31,6	1,7	8,5
Sudeste	Espírito Santo	19,8	32,1	1,8	7,8
	Minas Gerais	24,8	32,6	6,5	11,6
	Rio de Janeiro	36,5	44,3	11,6	17,6
	São Paulo	28,5	27,3	13,3	15,4
Sul	Paraná	31,8	39,6	5,6	15,5
	Rio Grande do Sul	43,1	53,0	12,9	22,6
	Santa Catarina	30,5	35,1	6,9	11,9
Centro-Oeste	Distrito Federal	50,1	78,4	14,5	25,3
	Goiás	16,4	23,1	2,7	6,7
	Mato Grosso	15,3	21,9	0,4	5,4
	Mato Grosso do Sul	21,7	37,0	2,4	10,8
Brasil		24,3	31,2	7,2	11,8

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da estimativa de número de habitantes – Brasil (IBGE) e dados do Sistema de Informações Georreferenciadas – Geocapes.

Percebe-se que há variação significativa em relação ao número de títulos de mestrado e doutorado concedidos anualmente nas unidades federativas, tanto em 2012 quanto em 2023, os menores resultados estão localizados nas regiões Norte e Nordeste. Em 2012, estados como o Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Tocantins, Alagoas, Maranhão, Piauí e Mato Grosso apresentam-se abaixo de um título concedido de doutorado por cem mil habitantes.

Destaca-se a região Sul, em 2023, por apresentar, em seus três estados, número de títulos de mestrado e doutorado por cem mil habitantes acima da média nacional.

No mestrado, algumas unidades federativas, em 2023, obtiveram números expressivos de títulos concedidos por cem mil habitantes: Distrito Federal (78,4), Rio Grande do Sul (53,0), Rio Grande do Norte (49,0), Rio de Janeiro (44,3), Paraíba (40,0), Paraná (39,6), Santa Catarina (35,1) e Sergipe (31,6).

No doutorado, destacam-se, em 2023: Distrito Federal (25,3), Rio Grande do Sul (22,6), Rio de Janeiro (17,6), Rio Grande do Norte (16,5), Paraná (15,5), São Paulo (15,4), Paraíba (13,7), Santa Catarina (11,9), Minas Gerais (11,6), Mato Grosso do Sul (10,8) e Pernambuco (10,0).

A nova estrutura da meta referente à pós-graduação substituiu a métrica de números absolutos (como a Meta 14 do PNE 2014-2024). Nesse sentido, o PL nº 2.614/2024 propõe uma meta em termos relativos (titulados por cem mil habitantes), o que permite identificar desigualdades territoriais no acesso aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Assim, outro ponto importante a ser considerado no caput da Meta 15.a. do PL é a inclusão da superação das desigualdades. Destacam-se, por exemplo, as Estratégias 15.1. e 15.5. do documento, respectivamente:

Instituir e implementar política de ampliação da oferta de pós-graduação *stricto sensu* nas áreas de conhecimento, nas regiões e nas localidades pouco ou não contempladas, com o objetivo de garantir oportunidades de acesso com vistas a promover maior equidade regional, social, étnico-racial, linguística, de sexo, e os direitos das pessoas com deficiência.

Induzir a implementação de políticas de ações afirmativas pelos programas de pós-graduação das instituições de educação superior e dos institutos de pesquisa do Sistema Nacional de Pós-Graduação, observada a Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023, e a representação e a participação social, linguística e de sexo. (Brasil, 2024).

Vale mencionar que os dois desafios fundamentais do Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) que está em discussão (2024-2028): “Ampliar a diversidade e a inclusividade na pós-graduação” (Brasil. Capes, 2023, p. 60) e “reduzir as assimetrias de oferta da pós-graduação” (Brasil. Capes, 2023, p. 65) estão alinhados ao PNE, uma vez que o entrosamento e a continuidade dessas políticas (PNE e PNPG) são fundamentais para combater às desigualdades.

Vale citar, ainda, a Lei nº 14.723/2023, mencionada na Estratégia 15.5, que aponta os programas de pós-graduação *stricto sensu*, das instituições federais de ensino superior, como local para promoção de políticas de ações afirmativas para inclusão de pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência (Brasil, 2023). A lei vem ao encontro de uma das questões prioritárias do PL nº 2.614/2024 e do PNPG proposto: o combate às desigualdades, realidade já observada nos dados e nos poucos indicadores sobre o tema expressos no *Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE* (Brasil. Inep, 2024) e na Plataforma Sucupira (Capes). A respeito dos dados e indicadores escassos é importante citar a Estratégia 15.13 do PL:

Incluir, nos censos da pós-graduação e nos registros administrativos das instituições e dos órgãos governamentais de educação superior, o preenchimento de itens relativos à identidade dos pós-graduandos, dos professores e dos funcionários, com vistas à orientação de políticas voltados ao acesso e à permanência no ensino superior. (Brasil, 2024).

Melhorar os registros da pós-graduação é fundamental para acompanhar de perto a expansão e garantir uma avaliação mais precisa. Nesse sentido, é importante que haja um alinhamento entre os bancos de dados da Capes, do CNPq e do Inep. Especialmente porque é necessário incluir no Censo da Educação Superior informações sobre a pós-graduação, abrangendo também as atividades de pesquisa realizadas (Santos, 2021, p. 168).

O Objetivo 15 do PL nº 2.614/2024 aborda em sua Estratégia 15.6 a permanência dos estudantes nos programas de pós-graduação. No que se refere à evasão e seus motivos, cabe destacar aqueles que se reportam ao âmbito pessoal e acadêmico. O primeiro está relacionado, por exemplo, com questões emocionais e financeiras, ausência de programas que contribuam para o enriquecimento curricular e necessidade de trabalhar. O segundo diz respeito à falta de supervisão, pressão por produtividade, prazos exíguos para realizar a pesquisa e pouca interação com outros pesquisadores, entre outros (Brasil, 2023).

Estudos demonstram as taxas de evasão aparente de alunos bolsistas e não-bolsistas, em cinco anos de observação, das grandes áreas do mestrado acadêmico, com base na coorte de 2013¹ e a importância dos programas de permanência: engenharias (não-bolsista, 31%; bolsista, 16%), ciências exatas/terras (não-bolsista, 31%; bolsista, 13%), ciências sociais aplicadas (não-bolsista, 15%; bolsista, 7%), ciências agrárias (não-bolsista, 15%; bolsista, 6%), ciência biológicas (não-bolsista, 12%; bolsista, 4%), ciências da saúde (não-bolsista, 10%; bolsista, 4%), ciências humanas (não-bolsista, 12%; bolsista, 6%), linguagem letras/artes (não-bolsista,

¹ A taxa de evasão aparente corresponde ao percentual dos estudantes que interromperam suas trajetórias antecipadamente, cujo vínculo consta como “abandonou” ou “desligado” em relação ao seu curso de ingresso.

18%; bolsista, 7%) e multidisciplinar (não-bolsista, 19%; bolsista, 8%), totalizando (não-bolsista, 18%; bolsista, 8%) (Souto-Maior, 2020, p. 137).

Vale citar também as taxas de evasão aparente, em 5 anos de observação, dos alunos bolsistas e não-bolsistas, das grandes áreas do doutorado, com base na coorte de 2013: engenharias (não-bolsista, 28%; bolsista, 15%), ciências exatas/terra (não-bolsista, 23%; bolsista, 10%), ciências sociais aplicadas (não-bolsista, 15%; bolsista, 7%), ciências agrárias (não-bolsista, 14%; bolsista, 7%), ciência biológicas (não-bolsista, 15%; bolsista, 6%), ciências da saúde (não-bolsista, 10%; bolsista, 3%), ciências humanas (não-bolsista, 13%; bolsista, 7%), linguagem letras/artes (não-bolsista, 14%; bolsista, 6%) e multidisciplinar (não-bolsista, 14%; bolsista, 7%), totalizando (não-bolsista, 16%; bolsista, 8%) (Souto-Maior, 2020, p. 203).

Percebe-se, portanto, que, tanto no mestrado quanto no doutorado, as bolsas de estudo interferem nas taxas de evasão (Souto-Maior, 2020, p. 203). Neste sentido, “não basta ampliar a oferta” de vagas ou matrículas nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*; é preciso “manter o ritmo de titulação dos estudantes”, garantindo “as condições de permanência dos estudantes” (Gouveia, 2018, p. 53). Por isso, a importância da Estratégia 15.2 do PL em questão:

15.2 - Ampliar o fomento à pesquisa nos programas de pós-graduação *stricto sensu* e a concessão de bolsas aos pós-graduandos, com os objetivos de melhorar as condições de acesso, a permanência e a conclusão e de atrair pós-graduandos para a carreira científica. (Brasil, 2024).

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 15 DO PL Nº 2.614/2024

Meta 15.a. do PL nº 2.614/2024:

Ampliar o percentual de mestres e doutores na população, com o objetivo de alcançar a titulação de trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes até o final da vigência deste PNE, consideradas as desigualdades regionais, raciais, linguísticas, socioeconômicas, de sexo, e as pessoas com deficiência. (Brasil, 2024).

A seguinte metodologia de cálculo considera títulos de mestrado e doutorado concedidos anualmente. Embora essa temporalidade não esteja especificada no texto da meta, os valores propostos (trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes) só fazem sentido se forem anuais, conforme explicado acima.

A meta se desdobra em dois indicadores:

15A.1 Títulos de mestrado por 100 mil habitantes.

15A.2 Títulos de doutorado por 100 mil habitantes.

Os Indicadores 15A.1 e 15A.2 representam, respectivamente, o quantitativo de títulos de mestrado e doutorado concedidos anualmente por cem mil habitantes. Os dados podem ser obtidos por meio do portal de dados abertos da Capes. Conforme os metadados divulgados pela Capes, as informações são declaradas anualmente pelos programas de pós-graduação na Plataforma Sucupira, embora se reconheça que “as informações podem sofrer atualizações recorrentes, mesmo aquelas de anos de referência anteriores” (Brasil. Capes, 2025). As informações sobre discentes de pós-graduação *stricto sensu* são levantadas para subsidiar a avaliação dos programas e para a construção de um acervo de informações consolidadas sobre o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG).

Vale lembrar que esses indicadores já vinham sendo utilizados como complementares aos indicadores de monitoramento da Meta 14 do PNE 2014-2024.

Em relação à população, os dados podem ser obtidos pela Pnad (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio), Censo Demográfico e/ou Contagem Populacional e estimativas da população residente no Brasil (IBGE). Neste trabalho foram utilizados dados da estimativa de número de habitantes por unidade da Federação e Brasil.

- Indicador 15A.1 = Número de títulos de mestrado / População x (100.000)
 - Na base de dados da Capes, as variáveis “Mestrado -Titulado” e “Mestrado Profissional-Titulado” apresentam o número de títulos concedidos anualmente por programa de pós-graduação nas modalidades acadêmica e profissional, respectivamente.
 - Somam-se os valores das variáveis mencionadas, assim, obtêm-se o total de títulos de mestrado concedidos ao ano (“Mestrado e Mestrado Profissional -Titulado”).
 - Calcula-se, utilizando a fórmula de cálculo do Indicador 15A.1.
- Indicador 15A.2 = Número de títulos de doutorado / População x (100.000)
 - Na base de dados da Capes, as variáveis “Doutorado-Titulado” e “Doutorado Profissional-Titulado” apresentam o número de títulos concedidos anualmente por programa de pós-graduação nas modalidades acadêmica e profissional, respectivamente.
 - Somam-se os valores das variáveis mencionadas, assim, obtêm-se o total de títulos de doutorado concedidos ao ano (“Doutorado e Doutorado Profissional-Titulado”).
 - Calcula-se, utilizando a fórmula de cálculo do Indicador 15A.2.

FICHA TÉCNICA RESUMO DOS INDICADORES

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 15A.1 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	15A.1
Nome do indicador:	Títulos de mestrado por 100 mil habitantes
Modelo:	$(\text{TitMe}/\text{Pop}) * 100.000$
Meta do indicador:	35
Variáveis:	TitMe = Títulos de mestrado concedidos, Pop = População total.
Fonte:	Sistema de Informações Georreferenciadas (GEOCAPES), PNAD, Censo Demográfico e/ou Contagem Populacional e estimativas da população residente no Brasil (IBGE).
Nível geográfico de desagregação:	Município

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

QUADRO 2

DESCRIÇÃO DO INDICADOR 15A.2 PRELIMINAR DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	15A.2
Nome do indicador:	Títulos de doutorado por 100 mil habitantes
Modelo:	$(\text{TitDr}/\text{Pop}) * 100.000$
Meta do indicador:	20
Variáveis:	TitDr = Títulos de doutorado concedidos, Pop = População total.
Fonte:	Sistema de Informações Georreferenciadas (GEOCAPES), PNAD, Censo Demográfico e/ou Contagem Populacional e estimativas da população residente no Brasil (IBGE).
Nível geográfico de desagregação:	Município

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Objetivou-se neste artigo contribuir para o aprimoramento da meta relativa ao Objetivo 15 da proposta de novo PNE contida no PL nº 2.614/2024. Para o alcance deste objetivo, procurou-se realizar a reflexão a respeito do alcance da meta por meio dos dados correspondentes ao número de titulados no país para cada cem mil habitantes, apresentar a metodologia de cálculo da meta e, ainda, trazer transparência para os gestores e sociedade, visando à redução das desigualdades no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.

É importante destacar que a Meta 14 do PNE (2014-2024) foi atingida em 2023, alcançando 66.293 mestres e 25.170 doutores, fato que motiva a continuidade das políticas que visam a expansão da pós-graduação *stricto sensu* e justifica o estabelecimento da Meta 15.a. do PL nº 2.614/2024, que agora almeja alcançar a titulação de trinta e cinco mestres e vinte doutores por cem mil habitantes, considerando o combate às desigualdades. Para isso, contudo, propõe-se neste trabalho que a meta seja mais clara quanto a se tratar de números de titulados a cada ano. Vale mencionar que a meta em termos relativos permite identificar desigualdades territoriais no acesso aos cursos de pós-graduação *stricto sensu*.

Ainda no âmbito da continuidade, mas visando o aperfeiçoamento das políticas de expansão da pós-graduação *stricto sensu*, é fundamental a elaboração dos planos estaduais em consonância com o Plano Nacional de Educação. Esses documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado, cujas ações convirjam para o alcance das metas estipuladas.

Considera-se, ainda, a importância da Estratégia 15.13. do PL nº 2.614/2024, que aborda o censo da pós-graduação, cuja implementação contribuirá para a elaboração de indicadores relacionados a esse nível de ensino.

Vale esclarecer que o crescimento do número de mestres e doutores e o aumento do número de titulados por cem mil habitantes ocorrerá com a evolução do número de matrículas na pós-graduação. Para isso, é importante que haja maior oferta de cursos de qualidade, mais formas e possibilidades de acesso à pós-graduação em regiões e localidades menos favorecidas e a ampliação de programas para cumprir políticas afirmativas, visando à equidade e à redução das desigualdades e das assimetrias na oferta, promovendo a inclusão e a diversidade dentro dos programas e a contribuição para o progresso científico, tecnológico, econômico e social do Brasil. Além disso, tanto em nível nacional quanto no âmbito dos estados, é necessária a ampliação do debate sobre as condições de financiamento dos programas de pós-graduação e a concessão de bolsas aos pós-graduandos, a fim de melhorar as condições de acesso, a permanência e a conclusão e de atrair estudantes para a carreira científica.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. F.; OLIVEIRA, J. F. Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE)*, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 351-376, maio/ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 nov. 2023. Seção 1, p. 5.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024*. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *PNPG: Plano Nacional de Pós-Graduação: 2024-2028*. Versão preliminar. Brasília, DF: Capes, 2023.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Geocapes: Sistema de Informações Georreferenciadas: banco de dados*. Brasília, DF: Capes, 2024. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). *Brasil [2021 a 2024] Sucupira: coleta de dados, discentes da pós-graduação stricto sensu do Brasil*. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://metadados.capes.gov.br/index.php/catalog/294>. Acesso em: 21 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.



BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

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

CURY, C. R. J. Quadragésimo ano do Parecer CFE nº 977/65. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 30, p.7-20, set./dez. 2005.

GOUVEIA, A. B. Meta 14: pós-graduação. In: OLIVEIRA, J. F.; GOUVEIA, A. B.; ARAUJO, H. (Org.). *Caderno de debates para avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Brasília, DF: Anpae, 2018. p. 52-54.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2021*. Brasília, DF: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=31451>. Acesso em: 07 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2024*. Brasília, DF: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=41105>. Acesso em: 07 nov. 2024.

OLIVEIRA, J. F.; AZEVEDO, M. L. N. Programas de pós-graduação e produção de conhecimento no Brasil: panorama, desafios e perspectivas. *Revista Inter-Ação*, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 599-620, set./dez.2020.

SANTOS, P. P. Expansão da pós-graduação no Brasil: análise da estrutura das estratégias da Meta 14 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Estratégias do Plano Nacional de Educação I*. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 149-179. (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 5).

SOUTO-MAIOR, A.P. *Trajetórias de mestrandos e doutorandos: um estudo longitudinal dos fluxos de estudantes da pós-graduação stricto sensu brasileira*. 2020. 264f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.



GARANTIR FORMAÇÃO E CONDIÇÕES DE TRABALHO ADEQUADAS AOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DO OBJETIVO 16 DO PL 2.614/2024 – NOVO PNE

Alvana Maria Bofⁱ

Fabiana de Assis Alvesⁱⁱ

Alexandre Ramos de Azevedoⁱⁱⁱ

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6993>

RESUMO

Este estudo analisa as metas do Objetivo 16 do Projeto de Lei (PL) 2.614/2024, que propõe o Plano Nacional de Educação (PNE) para a próxima década. O Objetivo 16 visa garantir formação e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica e apresenta seis metas, abrangendo desde a formação dos profissionais do magistério e a garantia de que todos os professores possuam formação específica em nível superior na(s) área(s) de conhecimento e modalidades em que atuam até melhorias na carreira com a equiparação do rendimento médio com o de outros profissionais em

ⁱ Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestra em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutora em Educação pela The George Washington University (Estados Unidos).

ⁱⁱ Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

ⁱⁱⁱ Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atuando na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired), pedagogo e mestre em educação pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj) e doutor em educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

ocupações com requisito de escolaridade equivalente, planos de carreira e vínculo estável. O estudo analisa a proposição das metas, possíveis indicadores e fontes de dados disponíveis e necessárias para o seu monitoramento. Destacam-se o avanço na redação da meta de equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério ao dos trabalhadores de outras ocupações com escolaridade equivalente e ocupações que demandem formação superior; e as limitações das coletas de dados existentes em relação aos planos de carreira para os profissionais do magistério, assim como para a verificação do cumprimento do piso salarial e da aplicação do limite máximo de 2/3 da jornada semanal de trabalho para atividades em sala de aula. Sugere-se dividir o Objetivo 16 em dois objetivos: um relacionado à formação dos profissionais do magistério e outro à melhoria da carreira, condições de trabalho e piso salarial docente, o que conferiria melhor foco ao monitoramento. Além disso, propõe-se complementar o Objetivo com meta direcionada à melhoria das condições de trabalho nas escolas, promovendo a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais do magistério. Ressalta-se ainda a necessidade de promover uma articulação entre Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com vistas ao aperfeiçoamento das pesquisas que coletam as informações necessárias ao monitoramento.

Palavras-chave: valorização dos profissionais do magistério; planos de carreira; piso salarial do magistério; formação docente; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

Questões relativas à formação, à carreira e às condições de trabalho dos profissionais da educação básica são matérias recorrentes nas discussões que antecedem e permeiam o processo de elaboração dos Planos Nacionais de Educação (PNE). Dada sua relevância ao desenvolvimento da educação nacional, esses temas são expressivamente contemplados na legislação brasileira. Na Constituição Federal de 1988, Artigo 206, incorporaram-se como princípios que norteiam como o ensino será ministrado:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Brasil, 1988)

A Lei Magna indica ainda a criação de lei que disporá sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação dos planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Esses temas são tratados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996); no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (instituído pela Lei nº 11.494/2007, mas atualmente regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, que revogou a lei anterior); na Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica e determina que, na composição da jornada de trabalho, será observado o limite máximo de 2/3 da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos; na Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública; na Lei que institui o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 13.005/2014) e, recentemente, na Lei nº 14.817/2024, que define diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública, estabelecendo:

Art. 3º A valorização dos profissionais da educação escolar básica pública contemplará:

- I – planos de carreira que estimulem o desempenho e o desenvolvimento profissionais em benefício da qualidade da educação escolar;
- II – formação continuada que promova a permanente atualização dos profissionais;
- III – condições de trabalho que favoreçam o sucesso do processo educativo, assegurando o respeito à dignidade profissional e pessoal dos educadores. (Brasil, 2024)

No Projeto de Lei 2.614/2024, que trata do PNE para a próxima década, os temas relacionados à formação e valorização dos profissionais da educação básica aparecem marcadamente no Objetivo 16. Esse objetivo estabelece o compromisso de garantir formação e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica, propondo seis metas:

- 16.a. Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam.
- 16.b. Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a equiparar seu rendimento médio ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente.
- 16.c. Garantir a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e, para os profissionais do magistério, tornar como referência o piso salarial nacional profissional e o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga

horária para atividades de interação com os educandos.

16.d. Assegurar que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art.206, inciso V, da Constituição.

16.e. Assegurar que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o quinto ano de vigência deste PNE e que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos concluintes destes cursos alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o final do decênio.

16.f. Formar, em nível de pós-graduação, 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica em cursos reconhecidos e avaliados em níveis adequados pelo Ministério da Educação, até o último ano de vigência deste PNE. (Brasil, 2024)

Este estudo realiza uma análise preliminar dessas seis metas, considerando o conteúdo de sua proposição, os possíveis indicadores e as fontes de dados disponíveis para o seu monitoramento. O trabalho inicia com uma comparação entre o que propõe o PNE 2014-2024 e o PL 2.614/2024. Faz-se, a seguir, um levantamento e análise de possíveis indicadores e bases de dados existentes e necessárias para construí-los. Ao final, tecem-se considerações com vistas ao monitoramento do Objetivo 16 e suas metas, apontando questões, desafios e sugestões.

O TEMA NO PNE 2014-2024 E NO PL 2.614/2024 (NOVO PNE)

O tema da formação, condições de trabalho e valorização dos profissionais da educação básica é tratado no Plano Nacional de Educação (2014-2024) em diversas metas, particularmente, nas Metas 15, 16, 17 e 18. No PL 2.614/2024, que, diferentemente do atual PNE, está organizado em torno de objetivos, está concentrado no Objetivo 16, que apresenta seis metas e 24 estratégias. O Quadro I possibilita a comparação entre o estabelecido nos dois documentos.

QUADRO I

OBJETIVOS E METAS REFERENTES À FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PNE 2014-2024 E NO PL 2.614/2024

PL 2.614/2024 (Novo PNE)	PNE 2014-2024
Objetivo 16 - Garantir formação e condições de trabalho adequadas aos profissionais da educação básica.	
Meta 16.a. Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam.	Meta 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
Meta 16.b. Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a equiparar seu rendimento médio ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente.	Meta 17 - Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
Meta 16.c. Garantir a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e, para os profissionais do magistério, tornar como referência o piso salarial nacional profissional e o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para atividades de interação com os educandos.	Meta 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
Meta 16.d. Assegurar que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art. 206, inciso V, da Constituição.	Meta 18 - Estratégia 18.1. 18.1) Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.
Meta 16.e. Assegurar que, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o quinto ano de vigência deste PNE e que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos concluintes destes cursos alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o final do decênio.	
Meta 16.f. Formar, em nível de pós-graduação, 70% (setenta por cento) dos docentes da educação básica em cursos reconhecidos e avaliados em níveis adequados pelo Ministério da Educação, até o último ano de vigência deste PNE.	Meta 16 - formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Fonte: Elaboração própria.

A análise mais detalhada das metas dos dois documentos aponta várias similaridades e algumas diferenças, que irão impactar na definição dos indicadores para o monitoramento. A Meta 16.a do PL é basicamente equivalente à meta 15 do PNE vigente, focalizando a adequação da formação docente. A diferença é que no PL 2.614/2024 é considerada, além do curso de nível superior adequado à área do conhecimento, a modalidade em que o professor atua. A formação exigida é a específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades de atuação. Nesse aspecto, será necessário acrescentar a formação no bacharelado com a devida complementação pedagógica, que também é admitida conforme a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB).

As Metas 16.b e 16.c incorporam o estabelecido nas Metas 17 e 18 do PNE 2014-2024, trazendo, não obstante, algumas alterações. No caso da 16.b, modificou-se a qualificação do grupo de profissionais de outras ocupações ao qual deve ser alcançada a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério. Enquanto o PNE vigente prevê a equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério “ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente”, a Meta 16.b do Projeto de Lei nº 2.614/2024 propõe uma formulação mais adequada: equiparar esse rendimento “ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente”. Essa alteração representa um avanço, pois considera não apenas a formação de nível superior, mas também o exercício de funções que efetivamente exigem essa qualificação. Em outras palavras, a comparação salarial deve excluir profissionais com diploma de nível superior que atuam em ocupações que não demandam essa formação. Esse aprimoramento na redação da meta exigirá, por consequência, uma revisão no indicador atualmente utilizado pelo PNE, de modo que passe a considerar, no grupo dos demais profissionais, apenas aqueles alocados em ocupações que requerem formação de nível superior.

Na Meta 16.c, que visa garantir a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério, foi acrescentado à Meta 18 do PNE 2014-2024 tomar como referência, além do piso salarial nacional profissional, o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos.

A comparação da Meta 16.c do PL com a Meta 18 do atual PNE aponta, ainda, duas alterações significativas. A primeira se refere à abrangência dos planos de carreira: enquanto a Meta 18 do PNE prevê a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e da educação superior pública, o PL 2.614/24 restringe essa previsão apenas à educação básica, suprimindo, portanto, a menção à educação superior.

A segunda alteração diz respeito à aplicação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei do Piso). Enquanto a Meta 18 do PNE estabelece que essa lei deve servir de referência para os planos de carreira de todos os profissionais da educação básica pública, o PL propõe restringir sua aplicação apenas aos profissionais do magistério.

Essa modificação é relevante, uma vez que a Lei do Piso foi originalmente concebida para atender exclusivamente aos profissionais do magistério. Sobre essa matéria, importa reportar que está em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.531/2021, que visa instituir “o piso salarial profissional nacional para os profissionais dos quadros de pessoal técnico e administrativo da educação básica” (Brasil, 2021).

A Meta 16.d traz ao nível de meta a Estratégia 18.1 da Meta 18 do PNE 2014-2024, que trata do vínculo dos profissionais do magistério com as redes de ensino, estabelecendo: “assegurar que, no mínimo, 70% dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público”. A esse respeito, observa-se que, na Estratégia 18.1 do PNE vigente, o percentual estipulado de profissionais do magistério com vínculo estável (que ocupem cargos de provimento efetivo) é mais elevado (90%) do que o estabelecido na Meta 16.d (70%). Observa-se ainda que na referida estratégia, menciona-se também o percentual de 50% para os profissionais da educação não docentes, aspecto que não foi incluído na formulação da Meta 16.d.

A Meta 16.e traz uma exigência nova ao nível das metas ao propor: “assegurar que, no mínimo, 50% dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o quinto ano de vigência do PNE e que, 70% alcancem esse padrão até o final do Plano”. O monitoramento dessa meta depende do desenvolvimento, pelo Inep, do Enade das Licenciaturas com uma metodologia que permita a definição de padrões de desempenho e, consequentemente, a aferição do desempenho adequado que propõe a meta. O Enade das Licenciaturas foi instituído pela Portaria nº 610, de 27 de junho de 2024, que atribui ao Inep mais essa importante avaliação.

A Meta 16.f se assemelha, em parte, à Meta 16 do PNE vigente, elevando os percentuais de formação em nível de pós-graduação dos docentes da educação básica. A meta não menciona capacitação continuada e demanda que os cursos de pós-graduação sejam reconhecidos e avaliados em nível adequado pelo Ministério da Educação. No entanto, não está claro quais critérios serão utilizados para determinar esse “nível adequado” na avaliação dos cursos, o que compromete a clareza e a efetividade da proposta.

Nesse aspecto, faz-se necessário ressaltar que os cursos de pós-graduação *lato sensu*, em regra, não são avaliados e não passam por processo de reconhecimento. Todas as Instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas pelo MEC podem ofertar cursos de pós-graduação *lato sensu*. No caso dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, somente aqueles que são reconhecidos pelo Conselho Nacional de Educação e homologados pelo MEC estão autorizados a expedir diplomas de mestrado e/ou doutorado com validade nacional. Assim, não parece necessário ou apropriado acrescentar outros critérios de avaliação em relação a esses cursos, bastando que os diplomas de mestres e doutores sejam provenientes de cursos que, no momento da expedição dos diplomas, sejam reconhecidos pelo CNE e homologados pelo MEC.

Importante ressaltar ainda que os cursos de pós-graduação *stricto sensu* que passam por processos de reconhecimento e são avaliados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) podem ter seus conceitos alterados a cada ciclo avaliativo, o que dificultaria verificar se o curso era recomendado (conceito acima de “3”) ou não pela Capes quando o título de mestre ou doutor foi obtido. Tampouco seria adequado considerar apenas a avaliação mais recente realizada pela Capes.

Um último aspecto, não menos importante, a ser considerado no Objetivo 16, diz respeito à ausência de meta(s) específica(s) referente(s) à melhoria das condições de trabalho desses profissionais nas escolas. Como indica o inciso III do Artigo 3º da Lei nº 14.817/2024, a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública deve contemplar também “condições de trabalho que favoreçam o sucesso do processo educativo, assegurando o respeito à dignidade profissional e pessoal dos educadores”. Assim, em que pese a relevância dos temas e questões da valorização dos profissionais do magistério já tratados no Objetivo 16, faz-se necessário adicionar meta que considere a melhoria das condições de trabalho nas escolas, promovendo a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais do magistério (a exemplo do que é colocado na Estratégia 16.15 do PL). O clima de insegurança, violência e esgotamento emocional têm assolado sobremaneira a vida desses profissionais, levando, não raro, ao adoecimento e afastamento da carreira docente. Trata-se de uma situação grave que não pode ser negligenciada no conjunto das políticas de valorização da carreira docente, atração e retenção desses profissionais para o magistério na educação básica. Metas e políticas visando reverter tais situações são essenciais para a valorização da carreira docente, atração e retenção de profissionais do magistério na educação básica, contribuindo ainda para o enfrentamento da carência de professores vivenciada no País, conforme registram Bof; Caseiro; Mundim (2023); Mello (2022); Pinto (2014); e Semesp (2022).

Finalmente, considerando a abrangência do Objetivo 16, a quantidade de metas e a profusão de indicadores necessários ao seu monitoramento, pondera-se a divisão desse objetivo em dois: um relacionado à formação dos profissionais do magistério e outro relacionado às condições de trabalho desses e demais profissionais da educação básica. A separação é justificada também pela natureza diferenciada das duas vertentes de ações de valorização dos profissionais do magistério propostas: uma mais especificamente relacionada à formação inicial e continuada dos professores, envolvendo inclusive a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de licenciatura; e outra relacionada às condições de trabalho, carreira, piso salarial etc. Essa divisão possibilita o monitoramento mais focalizado e profícuo dessas duas importantes frentes das políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 16 DO PL 2.614/2024

Nesta seção, faz-se uma análise dos indicadores necessários ao monitoramento das metas propostas no Objetivo 16 do PL 2.614/2024 e das fontes de dados existentes e necessárias para sua construção. A análise das seis metas estabelecidas no Objetivo 16 indica a necessidade de 18 indicadores. Desses, 14 já são utilizados no monitoramento do PNE vigente, referentes às Metas 15, 16, 17 e 18, sendo que dois deles sofrerão alterações. Outros quatro indicadores deverão ser construídos. O Quadro 2 sintetiza essas informações.

QUADRO 2

**CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS
DO PL 2.614/2024 E DO PNE (2014-2024).**

PNE 2024-2034 (PL 2.614/2024)		PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014)	
Meta	Indicador	Meta	Indicador
16.a	16A.1	15	15A
	16A.2		15B
	16A.3		15C
	16A.4		15D
16.b	16B.1	17	17A, com modificações
16.c	16C.1	18	18A
	16C.2		18B
	16C.3		18C
	16C.4		18D
	16C.5		18E
	16C.6		18F
	16C.7		18G
	16C.8		18H
	16C.9		Novo
16.d	16D.1		Novo
	16D.2		Novo
16.e	16E.1		Novo
16.f	16F.1	16	16A, com modificações

Fonte: Elaboração própria.

A partir das considerações realizadas na sessão de análise, possíveis indicadores para o monitoramento das metas do Objetivo 16 poderiam ser configurados da seguinte maneira:

Meta 16.a. Assegurar que todos os docentes da educação básica possuam formação específica em nível superior, obtida em curso de pedagogia, e licenciatura nas áreas de conhecimento e modalidades em que atuam.

Indicador 16A.1: Proporção de docências da educação infantil com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.

Cálculo do Indicador:

$$\frac{\text{Quantidade de docências da educação infantil com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam}}{\text{Quantidade de docências da educação infantil}} \times 100$$

Indicador 16A.2: Proporção de docências dos anos iniciais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.

Cálculo do Indicador:

$$\frac{\text{Quantidade de docências dos anos iniciais do EF com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam}}{\text{Quantidade de docências dos anos iniciais do EF}} \times 100$$

Indicador 16A.3: Proporção de docências dos anos finais do ensino fundamental com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.

Cálculo do Indicador:

$$\frac{\text{Quantidade de docências dos anos finais do EF com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam}}{\text{Quantidade de docências dos anos finais do EF}} \times 100$$

Indicador 16A.4: Proporção de docências do ensino médio com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam.

Cálculo do Indicador:

$$\frac{\text{Quantidade de docências do ensino médio com professores cuja formação superior está adequada à área de conhecimento que lecionam}}{\text{Quantidade de docências do ensino médio}} \times 100$$

A fonte de dados para o cálculo desses quatro indicadores é o Censo da Educação Básica, sendo utilizado o Indicador de Adequação da Formação Docente¹, produzido pelo Inep.

Uma breve análise dos resultados desses indicadores na última década mostra uma evolução significativa, mas ainda aquém do necessário, em todas as etapas de ensino (Gráfico 1). Esse crescimento na adequação da formação docente ocorre em todas as regiões e na maioria das unidades da Federação (UFs), como demonstra a Tabela 1, no Anexo.

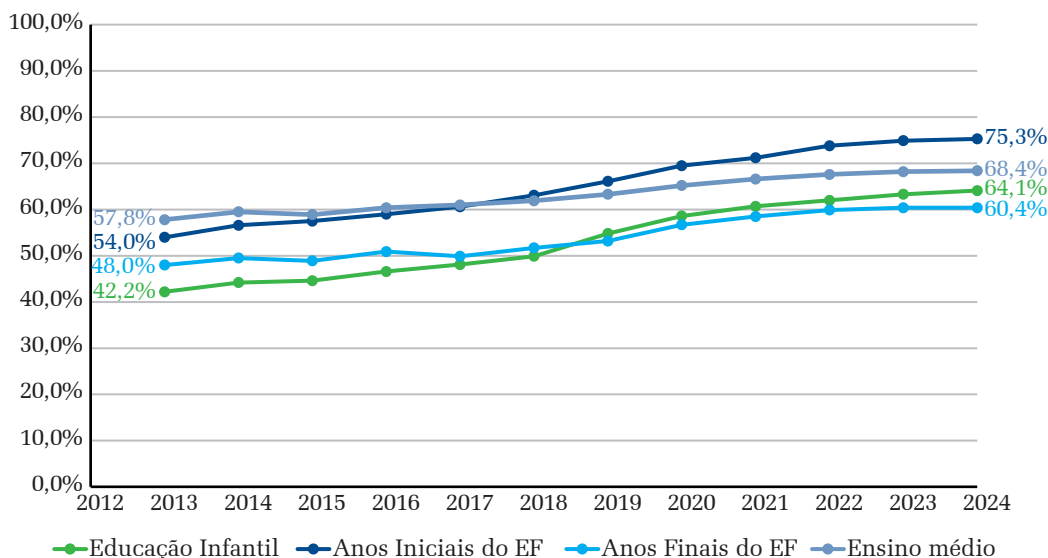


GRÁFICO 1
PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM – INDICADORES 16A.1, 16A.2, 16A.3, 16A.4 – BRASIL – 2013-2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador da Formação Docente/Inep (2013-2024).

Meta 16.b. Valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com vistas a equiparar seu rendimento médio ao dos trabalhadores das demais ocupações com requisito de escolaridade equivalente.

Indicador 16B.1: Relação percentual entre o rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, com nível superior completo, e o rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais assalariados, com formação e ocupação de nível superior.

¹ Maiores detalhes sobre o Indicador de Adequação da Formação Docente podem ser encontrados nas Notas Técnicas, disponíveis em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente>.

Cálculo do Indicador:

$$\frac{\text{Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das redes públicas da educação básica com nível de instrução superior completo}}{\text{Rendimento bruto médio mensal dos demais trabalhadores com formação e ocupação de nível superior completo}} * 100$$

A fonte de dados utilizada para o cálculo desse indicador é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), produzida pelo IBGE. A metodologia adotada seguirá os mesmos critérios do Indicador 17A, utilizado para monitorar a Meta 17 do Plano Nacional de Educação vigente. No entanto, será necessário ajustar o denominador do indicador, que passará a considerar exclusivamente os indivíduos cujos códigos de ocupação (cargo ou função) exigem formação de nível superior.

Meta 16.c. Garantir a existência de planos de carreira para todos os profissionais da educação básica e, para os profissionais do magistério, tornar como referência o piso salarial nacional profissional e o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para atividades de interação com os educandos.

Indicador 16C.1: Percentual de UFs [redes estaduais] que possuem Plano de Carreira e Remuneração (PCR) dos profissionais do magistério.

$$\frac{\text{Unidades federativas com Plano de Carreira e Remuneração vigentes para os profissionais do magistério}}{\text{Total de unidades federativas}} * 100$$

Indicador 16C.2: Percentual de municípios [redes municipais] que possuem PCR dos profissionais do magistério.

$$\frac{\text{Municípios com Plano de Carreira e Remuneração vigentes para os profissionais do magistério}}{\text{Total de Municípios}} * 100$$

Indicador 16C.3: Percentual de UFs [redes estaduais] que preveem o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos.

$$\frac{\text{Unidades federativas que preveem o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos}}{\text{Total de unidades federativas}} * 100$$



Indicador 16C.4: Percentual de municípios [redes municipais] que preveem o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos.

$$\frac{\text{Municípios que preveem o limite máximo de 2/3 da carga horária para atividades de interação com os educandos}}{\text{Total de municípios}} * 100$$

Indicador 16C.5: Percentual de UFs [redes estaduais] que atendem ao Piso Salarial Nacional Profissional (PNSP)

$$\frac{\text{Unidades federativas que atendem ao PNSP}}{\text{Total de unidades federativas}} * 100$$

Indicador 16C.6: Percentual de municípios [redes municipais] que atendem ao Piso Salarial Nacional Profissional (PNSP).

$$\frac{\text{Municípios que atendem ao PNSP}}{\text{Total de Municípios}} * 100$$

Indicador 16C.7: Percentual de UFs [redes estaduais] que possuem PCR dos demais profissionais da educação que não integram o magistério.

$$\frac{\text{Unidades federativas que possuem PCR para os demais profissionais da educação que não integram o magistério}}{\text{Total de unidades federativas}} * 100$$

Indicador 16C.8: Percentual de municípios [redes municipais] que possuem PCR dos demais profissionais da educação que não integram o magistério.

$$\frac{\text{Municípios que possuem PCR para os demais profissionais da educação que não integram o magistério}}{\text{Total de municípios}} * 100$$

No PNE vigente, os indicadores que avaliam a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério e o cumprimento do piso salarial são construídos com base em dados da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizadas pelo IBGE. No entanto, os instrumentos utilizados nessas pesquisas ainda precisam ser aprimorados para garantir maior precisão, especialmente no item que trata do cumprimento da

Lei do Piso. A forma como esse item² foi formulado gera uma “zona cega” para os entes federativos que não adotam jornadas de 40 horas semanais. Embora a Lei nº 11.738/2008 estabeleça 40 horas como carga horária máxima para o cálculo do piso salarial, o § 3º do Artigo 2º determina que os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho devem ser, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no *caput* desse artigo³. No entanto, na prática, o debate sobre o cumprimento da lei tem se concentrado em contratos de 40 horas semanais, desconsiderando que muitas redes de ensino contratam professores para jornadas menores.⁴

Essa lacuna metodológica compromete a avaliação da implementação da Lei do Piso, especialmente em entes federativos que não possuem docentes com carga horária de 40 horas. Como exemplo, os estados do Acre, Minas Gerais e Mato Grosso informaram na Estadiv 2021 que não possuem professores com essa jornada. Da mesma forma, 32% dos municípios declararam o mesmo na Munic 2021⁵. Essa realidade evidencia a necessidade de reformulação dos instrumentos de coleta, para que considerem adequadamente a proporcionalidade prevista em lei e permitam uma análise mais fiel quanto ao cumprimento do piso pelos planos de carreira do magistério nos estados e municípios.

Uma questão relevante a considerar é que a mensuração dos indicadores não garante, por si só, o cumprimento efetivo da meta. Por exemplo, mesmo que uma rede de ensino possua um plano de carreira, ele pode não abranger todos os profissionais da educação. Ou seja, pode haver uma parcela significativa de trabalhadores que atuam na rede, mas não estão enquadrados no plano de carreira do ente federativo, ficando sujeitos a regras que não seguem os parâmetros estabelecidos pela Lei do Piso.

Importante destacar ainda que, embora as informações utilizadas na construção dos indicadores dessa meta sejam fundamentais para seu cumprimento — ou seja, representem uma condição necessária —, elas não são, por si só, suficientes para garantir sua plena realização. A simples existência de um plano de carreira constitui um requisito essencial para o alcance da meta, mas não assegura que todos os profissionais da educação estejam efetivamente incluídos nesse plano.

² Todos(as) os(as) professores(as) com jornada de trabalho de 40 horas semanais, possuem o vencimento básico inicial igual ou superior a R\$ 2.886,24 mensais? () Sim () Não () Não há professores com jornada de 40 horas semanais

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm

⁴ Nessa questão, uma sugestão seria uma reformulação mais ampla do questionário do IBGE, especialmente no que se refere à coleta de informações sobre o cumprimento do piso e da jornada de 2/3, buscando abarcar todos os profissionais da rede. No entanto, esse nível de detalhamento seria bastante complexo para o gestor responder. Na prática, as redes possuem professores temporários, mas o gestor tende a considerar apenas o plano de carreira vigente e se ele atende à Lei do Piso.

Para que possamos medir o cumprimento do piso de forma mais abrangente, seria necessário pensar em alternativas que permitam captar essa informação no nível do docente.

⁵ Fonte: Meta 18 do Relatório de Monitoramento do PNE disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

O Censo da Educação Básica já coleta informações sobre o tipo de vínculo dos docentes, possibilitando identificar se o profissional está inserido em um plano de carreira ou se possui contratos temporários, se é terceirizado ou regido pela CLT. Com isso, é possível avaliar, nos entes que possuem plano de carreira, a proporção de docentes efetivamente enquadrados e sujeitos ao regimento da carreira, como o piso salarial e a jornada de 2/3 de interação com o educando.

Entretanto, essa abordagem não contempla os profissionais não efetivos, cujos contratos podem não seguir os parâmetros da Lei do Piso. Nesse sentido, uma alternativa seria aprimorar o uso combinado dos dados do Censo da Educação Básica e da RAIS, permitindo avançar no monitoramento da meta em todas as suas dimensões e refletir com mais precisão a realidade dos vínculos e das remunerações de todos os profissionais do magistério, sejam eles efetivos ou não.

Meta 16.d. Assegurar que, no mínimo, 70% (setenta por cento) dos profissionais do magistério em cada rede pública de ensino tenham vínculo estável por meio de concurso público até o fim da vigência deste PNE, em consonância com o que estabelece o art. 206, inciso V, da Constituição.

Indicador 16D - Percentual dos profissionais do magistério da rede pública que possuem vínculo do tipo concursado/efetivo/estável.

$$\frac{\text{Profissionais do magistério que atuam na rede pública de ensino e possuem vínculo do tipo concursado/efetivo/estável}}{\text{Total de profissionais do magistério que atuam na rede pública de ensino}} * 100$$

Indicador 16D.1 - Percentual dos profissionais do magistério das redes estadual/distrital que possuem vínculo do tipo concursado/efetivo/estável

$$\frac{\text{Profissionais do magistério que atuam na rede estadual/distrital de ensino e que possuem vínculo concursado/efetivo/estável}}{\text{Total de profissionais do magistério que atuam na rede estadual/distrital de ensino}} * 100$$

Indicador 16D.2 - Percentual dos profissionais do magistério das redes municipais que possuem vínculo do tipo concursado/efetivo/estável.

$$\frac{\text{Profissionais do magistério que atuam nas redes municipais de ensino e possuem vínculo do tipo concursado/efetivo/estável}}{\text{Total de profissionais do magistério que atuam nas redes municipais de ensino}} * 100$$

Os dados necessários ao monitoramento da Meta 16.d podem ser obtidos a partir do Censo da Educação Básica, que possibilita identificar os vínculos dos profissionais do magistério (inclusive identificando os que são docentes em exercício), bem como

o tipo de vínculo que eles mantêm com a respectiva rede de ensino. As informações do Censo da Educação Básica classificam os vínculos desses profissionais em quatro categorias: *i)* Concursado/Efetivo/Estável; *ii)* Temporário; *iii)* Terceirizado; e *iv)* Contrato CLT.

O resultado desse indicador pode ser calculado para Brasil, agregado por rede (estadual e municipal) e para cada uma das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Meta 16.e. Assegurar que, no mínimo, 50% dos concluintes dos cursos de pedagogia e licenciaturas alcancem o padrão de desempenho adequado no Enade até o quinto ano de vigência do PNE e que, no mínimo, 70% alcancem esse padrão até o final do Plano.

Embora no momento não existam dados para que esse indicador seja definido, a produção do Enade das Licenciaturas permite predefinir um possível indicador:

Indicador 16E.1

$$\frac{\text{Concluintes dos cursos de licenciatura com padrão de desempenho adequado no Enade das Licenciaturas}}{\text{Total de concluintes dos cursos de licenciatura avaliados no Enade Licenciatura}} * 100$$



DADOS PRELIMINARES PARA A LINHA DE BASE

Apresentam-se, a seguir, dados preliminares dos Indicadores 16A.1, 16A.2, 16A.3, 16A.4, que dizem respeito à adequação da formação docente, para uma linha de base em 2024. As Figuras 1, 2, 3 e 4 apresentam os percentuais de adequação da formação docente no País, nas regiões e unidades federativas, em cada etapa da educação básica, em 2024.

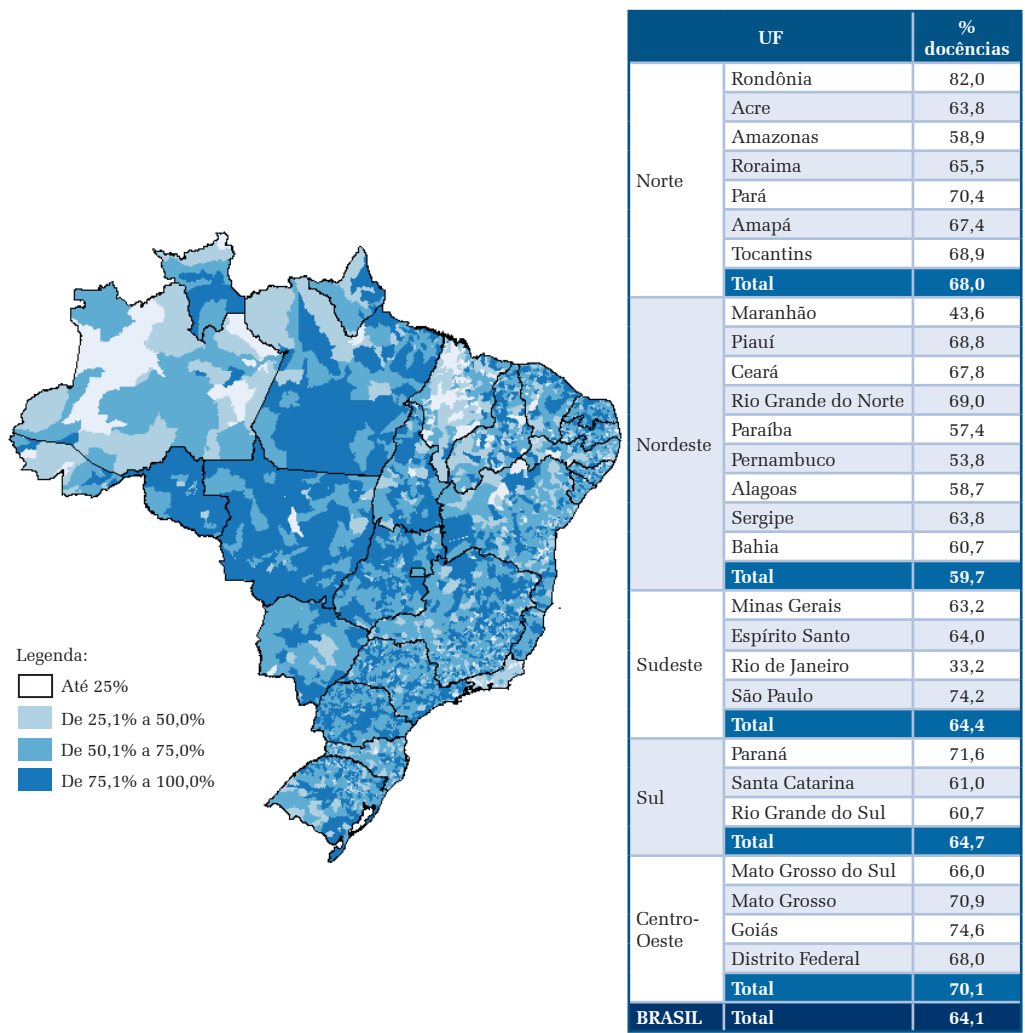


FIGURA 1

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS NA EDUCAÇÃO INFANTIL DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM, SEGUNDO O MUNICÍPIO (META 16A.1) - BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Adequação da Formação Docente/Inep (2024).

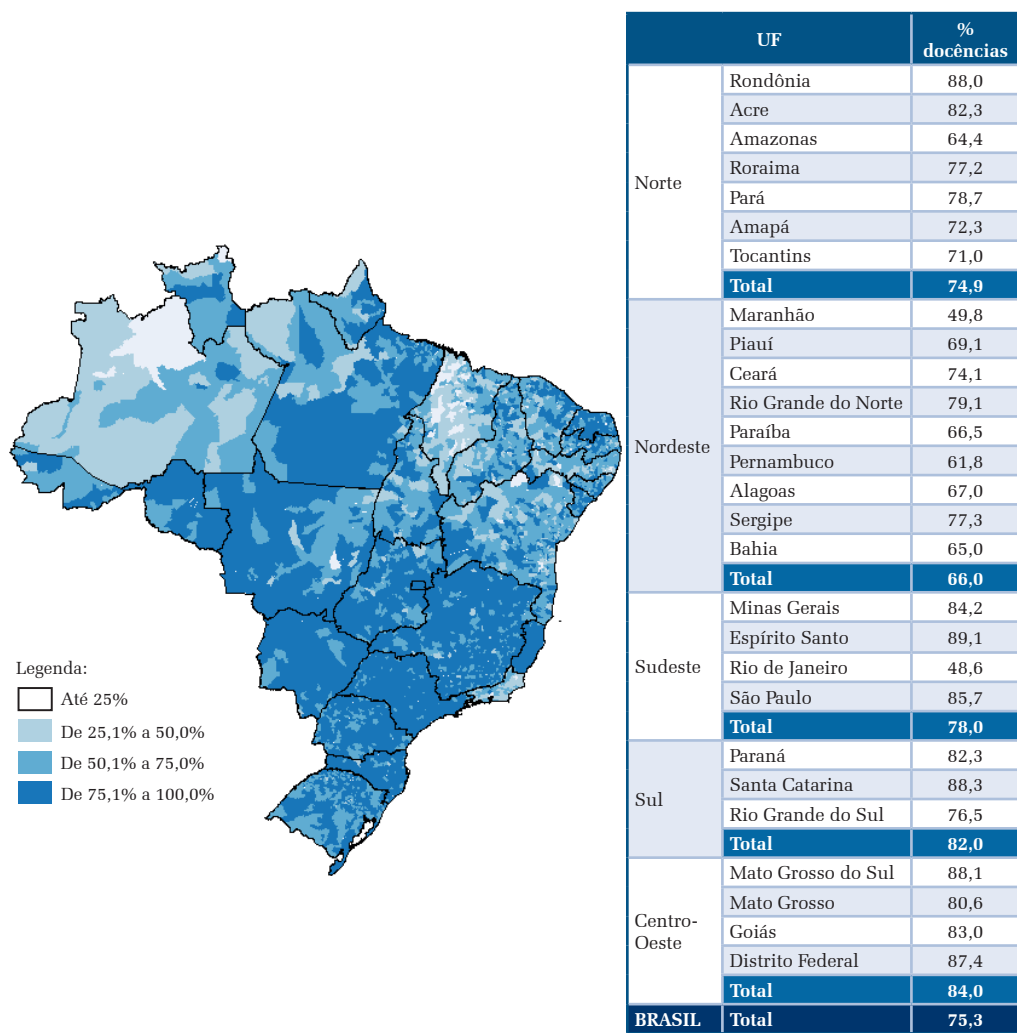


FIGURA 2

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS NOS ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM, SEGUNDO O MUNICÍPIO (META 16A.2) - BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Adequação da Formação Docente/Inep (2024).

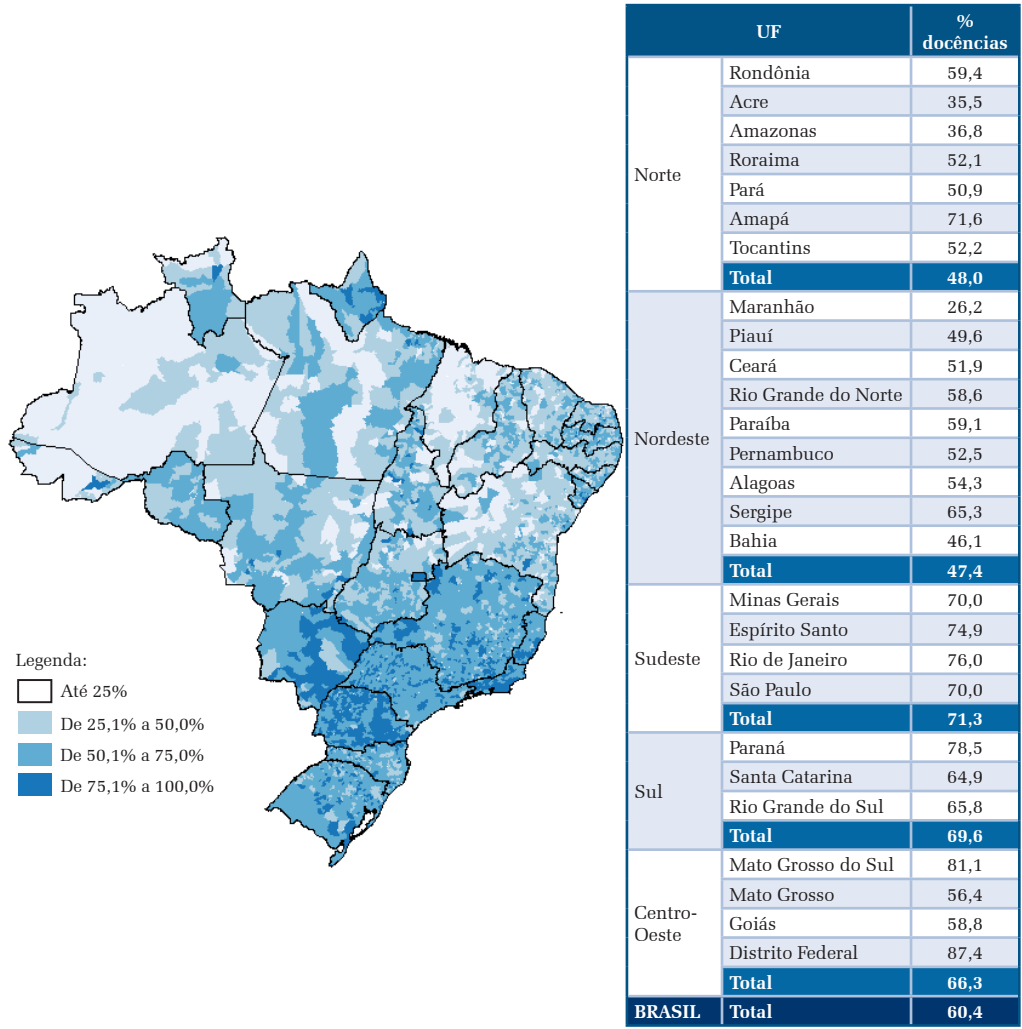


FIGURA 3

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS NOS ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM, SEGUNDO O MUNICÍPIO (META 16A.3) - BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Adequação da Formação Docente/Inep 2024).

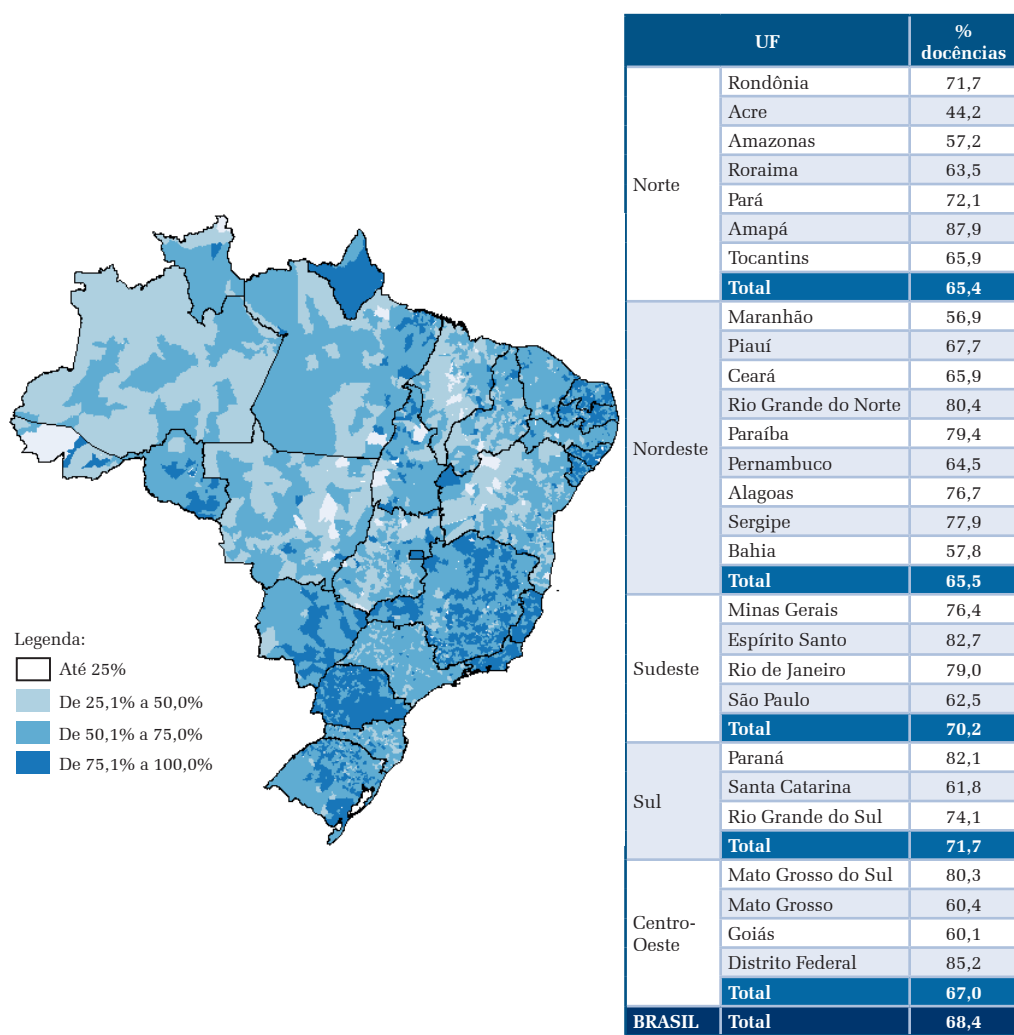


FIGURA 4

PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS NO ENSINO MÉDIO DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM, SEGUNDO O MUNICÍPIO (META 16A.4) - BRASIL, GRANDES REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO - 2024

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Indicador de Adequação da Formação Docente/Inep (2024).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a abrangência do Objetivo 16, a quantidade de metas e a diversidade de indicadores necessários ao seu monitoramento, seria pertinente avaliar a possibilidade de desdobrá-lo em dois objetivos distintos. Um deles focaria

em questões relacionadas à formação dos profissionais do magistério, incluindo aspectos relacionados ao desempenho dos estudantes dos cursos de licenciatura. O outro trataria da valorização dos profissionais da educação básica, abordando temas como planos de carreira, remuneração e condições de trabalho. Esse desmembramento traria mais foco ao monitoramento dessas duas dimensões importantes direcionadas à melhoria da formação, da carreira e das condições de trabalho dos docentes e, consequentemente, sua efetiva valorização.

Por outro lado, em que pese a profusão de metas e indicadores, que abrangem várias questões importantes relacionadas à necessidade de valorização dos profissionais do magistério, o Objetivo 16 carece de meta endereçada à melhoria das condições de trabalho nas escolas, promovendo a prevenção, a atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional desses profissionais, a exemplo do que coloca a Estratégia 16.15 do PL 2.614/2024. Estudos, relatos e notícias apontam com clareza o clima de insegurança, violência e esgotamento emocional que têm assolado sobremaneira a vida desses profissionais levando, não raro, ao adoecimento e afastamento da carreira docente. Dessa forma, meta endereçada a dirimir tais situações torna-se importante para impulsionar políticas, estratégias e ações que revertam essa situação, contribuindo para a valorização da carreira docente, atração e retenção de profissionais do magistério na educação básica e amenização da carência de professores vivenciada no País.

Em relação à Meta 16.b do PL – que busca valorizar os profissionais do magistério de nível superior das redes públicas de educação básica, com o objetivo de equiparar seu rendimento médio ao dos trabalhadores de outras ocupações com escolaridade equivalente –, considera-se que a inclusão do requisito de ocupações que demandem formação superior para os demais profissionais representa um avanço relevante. Embora cerca de 12% dos docentes no sistema educacional brasileiro ainda não possuam formação superior, trata-se de uma ocupação cuja exigência formal é, majoritariamente, de nível superior. Nesse contexto, o indicador utilizado para monitorar a Meta 17 do atual PNE inclui, entre os demais profissionais, todos aqueles com formação de nível superior, independentemente da ocupação exercida (mesmo que esta não exija tal escolaridade). Assim, o ajuste proposto na Meta 16.b torna a comparação entre as categorias mais equitativa ao alinhar os critérios de escolaridade exigida para o exercício profissional.

Considerando a Meta 16.c, é importante destacar que os instrumentos utilizados para a coleta de dados sobre a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério e o cumprimento do piso salarial, no âmbito do PNE vigente, são as pesquisas Estadoc e Munic, realizadas pelo IBGE. Esses instrumentos, no entanto, precisam ser aprimorados para garantir maior precisão das informações. Nesse sentido, torna-se necessária uma articulação entre o Inep, o MEC e o IBGE para o aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta, especialmente no que se refere à questão que aborda o cumprimento do piso para as carreiras do magistério.

Além disso, é fundamental fomentar o desenvolvimento de estudos que analisem a viabilidade de utilizar, de forma integrada, os dados do Censo da Educação Básica e da RAIS, com o objetivo de verificar o cumprimento do piso salarial para todos os profissionais do magistério. Ainda que o ente federado tenha regulamentado um plano de carreira em conformidade com a Lei do Piso, pode haver professores contratados sob outros regimes que não estejam sujeitos a esse regramento.

Por fim, o monitoramento da Meta 16.e depende do desenvolvimento, pelo Inep, do Enade das Licenciaturas, que foi instituído pela Portaria nº 610, de 27 de junho de 2024, e está em processo de elaboração. Vale ressaltar, nesse sentido, a necessidade de que o poder público assegure ao Instituto as condições adequadas de pessoal, infraestrutura e dotação orçamentária para que possa desenvolver tempestivamente mais essa importante avaliação nacional.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei 2531/2021, de 13 de julho de 2021*. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais dos quadros de pessoal técnico e administrativo da educação básica. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2290775&fichaAmiGavel=nao>>. Acesso em: 03 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024. Estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 jan. 2024a. Seção 1, p. 3.

BRASIL. *Projeto de Lei 2614, de 27 de junho de 2024*. Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 mai. 2009. Seção 1, p. 41 e 42.

BOF, A.M.; CASEIRO, L. Z.; MUNDIM, F. C. Carência de professores na educação básica: risco de apagão? In: SENKEVICS, A. S; BASSO F. V.; RODRIGUES, C.G. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: contribuições ao novo Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2023. p.11-49 (Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, v. 9).

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Nota Técnica nº 020, de 21 de novembro de 2014*. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/docente_formacao_legal/nota_tecnica_indicador_docente_formacao_legal.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE)*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

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

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Adequação da formação docente*. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em: < <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/adequacao-da-formacao-docente> >. Acesso em: 06 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic)*. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html>>. Acesso em: 06 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)*. Rio de Janeiro, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>>. Acesso em: 06 out. 2025.

MELLO, D. Em 2040, Brasil poderá ter carência de 235 mil professores, diz estudo: pesquisa aponta para risco de falta de professores no ensino básico. *Agência Brasil*, São Paulo, 29 set. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2022-09/em-2040-brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-diz-estudo>>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PINTO, J. M. R. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de Políticas Educacionais*, [S. l.], n. 15, p. 3-12, jan./jun. 2014.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO (SEMESP). *Risco de Apagão de Professores no Brasil*. São Paulo, 2022. Disponível em: <<https://www.semesp.org.br/pesquisas/risco-de-apagao-de-professores-no-brasil/>>. Acesso em: 15 jul. 2025.



APÊNDICE

TABELA 1

**PERCENTUAL DE DOCÊNCIAS DE PROFESSORES COM FORMAÇÃO SUPERIOR
ADEQUADA À ÁREA DE CONHECIMENTO QUE LECIONAM – BRASIL, GRANDES REGIÕES
E UNIDADE DA FEDERAÇÃO – 2013/2024**

Unidade de Agregação	Educação Infantil (16A.1)		Anos Iniciais do Ensino Fundamental (16A.2)		Anos Finais do Ensino Fundamental (16A.3)		Ensino Médio (16A.4)	
	2013	2024	2013	2024	2013	2024	2013	2024
Brasil	42,2	64,1	54,0	75,3	48,0	60,4	57,8	68,4
Norte	39,4	68,0	51,2	74,9	35,1	48,0	63,0	65,4
Rondônia	58,7	82,0	71,8	88,0	46,0	59,4	53,8	71,7
Acre	42,4	63,8	65,6	82,3	25,3	35,5	47,1	44,2
Amazonas	51,6	58,9	60,9	64,4	31,0	36,8	68,4	57,2
Roraima	37,7	65,5	56,9	77,2	28,4	52,1	48,4	63,5
Pará	30,2	70,4	38,8	78,7	35,5	50,9	67,8	72,1
Amapá	22,9	67,4	35,3	72,3	55,6	71,6	75,5	87,9
Tocantins	45,6	68,9	65,9	71,0	35,4	52,2	47,9	65,9
Nordeste	29,4	59,7	38,0	66,0	30,9	47,4	47,2	65,5
Maranhão	18,1	43,6	23,5	49,8	19,0	26,2	49,0	56,9
Piauí	31,7	68,8	37,3	69,1	34,0	49,6	59,2	67,7
Ceará	32,9	67,8	41,8	74,1	27,5	51,9	50,9	65,9
Rio Grande do Norte	46,6	69,0	64,0	79,1	40,8	58,6	58,1	80,4
Paraíba	35,8	57,4	45,6	66,5	41,2	59,1	56,9	79,4
Pernambuco	25,6	53,8	34,4	61,8	39,3	52,5	50,4	64,5
Alagoas	26,7	58,7	36,8	67,0	38,0	54,3	50,5	76,7
Sergipe	42,2	63,8	60,9	77,3	48,3	65,3	72,3	77,9
Bahia	27,1	60,7	34,5	65,0	26,3	46,1	30,0	57,8
Sudeste	45,8	64,4	60,8	78,0	62,8	71,3	62,2	70,2
Minas Gerais	44,2	63,2	69,7	84,2	58,0	70,0	67,5	76,4
Espírito Santo	54,3	64,0	76,4	89,1	46,7	74,9	41,8	82,7
Rio de Janeiro	19,2	33,2	34,9	48,6	70,4	76,0	68,4	79,0
São Paulo	53,3	74,2	64,8	85,7	64,6	70,0	59,7	62,5
Sul	45,3	64,7	64,3	82,0	61,8	69,6	65,3	71,7
Paraná	47,7	71,6	65,8	82,3	71,2	78,5	70,2	82,1
Santa Catarina	48,8	61,0	73,2	88,3	57,5	64,9	60,8	61,8
Rio Grande do Sul	38,3	60,7	56,1	76,5	56,1	65,8	63,6	74,1
Centro-Oeste	53,1	70,1	68,8	84,0	47,7	66,3	50,1	67,0
Mato Grosso do Sul	55,2	66,0	74,7	88,1	67,1	81,1	65,6	80,3
Mato Grosso	60,4	70,9	74,3	80,6	26,7	56,4	31,2	60,4
Goiás	50,4	74,6	62,9	83,0	43,7	58,8	48,4	60,1
Distrito Federal	45,2	68,0	69,3	87,4	73,4	87,4	76,2	85,2

Fonte: Elaboração própria com dados do PAINEL DE MONITORAMENTO DO PNE (Brasil, Inep, [s.d.]).



GESTÃO DEMOCRÁTICA E O OBJETIVO 17 DO NOVO PNE: O QUE APRENDEMOS NO ÚLTIMO DECÊNIO?

Márcio Alexandre Barbosa Lima¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6908>

RESUMO

O Objetivo 17 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024 propõe assegurar a gestão democrática da educação, fortalecendo a participação social no planejamento e na gestão educacional. O projeto estabelece três metas: a escolha de diretores escolares com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar; a universalização dos conselhos escolares; e a institucionalização dos fóruns de educação. Embora essas propostas representem continuidade em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, persistem desafios históricos, como a baixa adesão aos processos participativos e a ausência de mecanismos indutores eficazes. A experiência positiva da complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e da implantação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundeb demonstram que condicionantes legais podem

¹ Pesquisador em informações e avaliações educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). É graduado em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB).

impulsionar avanços, sugerindo a necessidade de estratégias mais certeiras para consolidar a gestão democrática no próximo decênio.

Palavras-chave: gestão democrática; participação social; conselhos escolares; diretores escolares; Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa as propostas relacionadas à gestão democrática da educação, apresentadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por meio do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, que trata do Plano Nacional de Educação (PNE) para o próximo decênio. A gestão democrática da educação é abordada em diversos artigos do PL e, de forma destacada, no Objetivo 17, que visa assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional.

A gestão democrática encontra fundamento constitucional no artigo 206 da Constituição Federal, que determina que o ensino público brasileiro seja ministrado sob o princípio da gestão democrática, “na forma da lei”. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394/1996, reafirmou esse princípio, determinando que a sua implementação ocorra “na forma desta lei e da legislação dos respectivos Estados, Municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1996, art. 3º, VIII). Na LDB, o artigo 14 materializa o princípio da gestão democrática ao prever a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e o envolvimento das comunidades escolar e local em conselhos escolares.

A institucionalização do princípio constitucional da gestão democrática também remonta ao primeiro PNE, Lei nº 10.172/2001, que incluiu, entre os seus objetivos, a democratização da gestão do ensino público. Reforçou, ainda, o previsto no artigo 14 da LDB, destacando a implantação de conselhos escolares e estabelecendo como meta para a educação básica a universalização desses conselhos nas escolas do País.

O PNE vigente, instituído pela Lei nº 13.005/2014, manteve as orientações, exigindo mais uma vez que os entes federativos definissem normas para a gestão democrática em suas respectivas redes de ensino. Além disso, o Plano trouxe a recomendação de realizar consulta pública a comunidade para a escolha dos dirigentes escolares.

Esse panorama evidencia que, passadas mais de 3 décadas, desafios persistem na institucionalização da gestão democrática. Os conselhos escolares ainda não foram universalizados nas redes públicas de ensino, e o percentual de dirigentes escolares escolhidos por consulta a comunidade permanece baixo, comparado àqueles selecionados por indicação política.

Para os próximos 10 anos, o PL nº 2.614/2024 parece repetir algumas estratégias anteriores, mantendo prescrições como a obrigatoriedade de regulamentação da gestão democrática pelos entes federativos e a consulta a comunidade para a escolha de dirigentes escolares. No entanto, essas medidas, embora previstas na LDB e em dois PNEs, continuam longe de serem plenamente implementadas.

Diante desse cenário, surgem questões fundamentais: o que pode ser feito para superar esses desafios, universalizar os conselhos escolares e ampliar a consulta à comunidade na escolha dos diretores das escolas? Como garantir a obrigatoriedade de regulamentação da gestão democrática pelos entes federativos? Quais lições aprendemos ao longo da última década? Repetir as mesmas estratégias será suficiente para alcançar novas metas de gestão democrática da educação?

Para contribuir com algumas dessas reflexões, este artigo apresenta, primeiramente, uma análise do PNE atual sob a ótica participativa. Em seguida, avalia as propostas do Executivo, seus indicadores e resultados já alcançados e, ao final, levanta questões para refletir sobre a efetivação da gestão democrática.

O PNE VIGENTE E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

O atual PNE se distingue dos Planos anteriores principalmente pela forma democrática e participativa como foi elaborado. Antes de ser aprovado no Congresso Nacional, o Plano vigente foi objeto na Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, a qual foi precedida por conferências distritais, estaduais e municipais de educação.¹

O tema da conferência, que envolveu mais de 450 mil delegados nas diversas etapas preparatórias, foi “Construindo o sistema nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. À época, as resoluções aprovadas desempenharam papel essencial na orientação das discussões e das emendas propostas pelo Congresso.

Ao comparar o documento final da Conae 2010 com o PL nº 8.035/2010 e a Lei nº 13.005/2014, fica evidente a influência das conferências, especialmente na temática da gestão democrática da educação, pois algumas proposições não incorporadas inicialmente ao projeto do Executivo foram incluídas durante a tramitação no Parlamento, tais como o fortalecimento de conselhos, grêmios e associações de pais, a garantia de condições para o funcionamento dos conselhos e a formação dos conselheiros.

O texto do PNE vigente estabeleceu a realização de duas conferências nacionais obrigatórias, com o objetivo de “avaliar a execução” e “subsidiar a elaboração do plano

¹ Esses antecedentes produziram subsídios essenciais para a elaboração do novo PNE.

nacional de educação para o decênio subsequente” (Brasil, 2014, art. 6º, § 2º). Essas conferências ocorreram em 2014 e 2018, mas, em 2024, com o novo governo eleito e a recomposição do Fórum Nacional de Educação (FNE)², uma conferência extraordinária foi realizada para subsidiar a elaboração do Plano para o próximo decênio.

Outro ponto importante, embora ainda não efetivado, foi a determinação para que estados e municípios aprovassem leis específicas para seus sistemas de ensino, “disciplinando a gestão democrática da educação pública” (Brasil, 2014, art. 9º). Essa proposta consta no artigo 14 da LDB, no atual PNE e se repete no documento final da Conae 2024, evidenciando a relevância da proposta e os desafios para sua efetivação.

Aspectos importantes da gestão democrática, como a participação da comunidade educacional e da sociedade civil, estão presentes em outros artigos da lei do atual PNE, ao tratar do regime de colaboração entre os entes federativos com o objetivo de alcançar as metas do Plano. Também está prevista uma instância permanente de negociação e cooperação entre os entes federativos, um espaço que, embora não tenha se concretizado ao longo da vigência do Plano, também se repete no PL encaminhado ao Congresso.

Além desses aspectos que diferenciam o PNE vigente dos Planos anteriores, a lei do PNE também inovou ao estabelecer uma meta direcionada especificamente para a gestão democrática da educação:

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (Brasil, 2014).

Embora genérica, a Meta 19 prevê consulta pública à comunidade escolar na escolha dos diretores das escolas públicas, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Todavia, o texto da meta não deixa claro que a consulta se refere à escolha dos dirigentes escolares.

É na Estratégia 19.1 que se faz a conexão entre a meta e o cargo de diretor, ao estabelecer que a União deve priorizar o repasse de recursos para os entes federativos que selecionam diretores das escolas públicas com base na consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Essa estratégia de priorizar os repasses da União foi utilizada na Lei nº 14.113/2020, com resultados positivos.

A Meta 19 possui nove estratégias que visam à efetivação da gestão democrática, tanto dentro quanto fora da escola. No que se refere às instituições extraescolares, há estratégias (19.2) que visam o fortalecimento dos conselhos de políticas públicas,

² A lei do PNE vigente criou uma instância participativa inédita, o FNE, cujo objetivo é acompanhar a execução do PNE, coordenar e realizar as conferências de educação estabelecidas por lei, nos estados, municípios e no Distrito Federal.

como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e outros conselhos de acompanhamento de políticas públicas, oferecendo apoio logístico para seu funcionamento e para a formação de seus conselheiros. Além dos conselhos de políticas públicas, outra estratégia (19.3) importante é a criação de Fóruns Permanentes de Educação nos estados e municípios, que no PL encaminhado se transformou em uma meta específica.

Quanto às instituições intraescolares, as estratégias visam ao fortalecimento e à constituição de grêmios e associações de pais, com apoio para seu funcionamento (19.4). O conselho escolar é abordado em outra estratégia (19.5), associado à proposta de fortalecimento e implementação de programas de formação para conselheiros. Além do incentivo à instituição do conselho escolar, a participação da comunidade escolar na formulação dos Projetos Político-Pedagógicos (PPP) é tida como estratégia (19.6), ampliando sua atuação para além da elaboração do PPP, incluindo-se nesta currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Outras estratégias (19.8) foram estabelecidas, como realização de provas para o cargo de diretor, programas de formação para diretores e até avaliação de docentes e gestores escolares, com a participação dos pais. No entanto, algumas dessas propostas não se efetivaram ao longo dos 10 anos.

Ao analisar a lei aprovada, após os debates públicos e parlamentares, percebe-se uma preocupação com a institucionalização desses espaços participativos nas escolas e nos sistemas educacionais, com estratégias voltadas para o fortalecimento e criação de grêmios, associações de pais, conselhos escolares, fóruns e conselhos de educação e controle social, além da preocupação com a formação de conselheiros e com as condições de funcionamento dos conselhos.

O texto aprovado se diferenciou do documento final da Conae, no qual a efetivação da gestão democrática estava associada à qualidade da educação e à avaliação institucional, formando um tripé conceitual a respeito da gestão democrática. No texto, enfatizam-se o fortalecimento e a criação de instituições participativas dentro e fora da escola, porém estão desvinculadas da questão da qualidade da educação – tema tratado na Meta 7 do atual Plano.

Outro aspecto interessante se refere à amplitude do monitoramento da meta pelo Inep. Além de acompanhar a forma de escolha dos diretores das escolas públicas (Indicador 19A), parte das estratégias aprovadas se transformaram em indicadores de monitoramento da gestão democrática, o que permitiu acompanhar o comportamento de todas as instituições participativas das escolas.

Considerando a Meta 19 e as estratégias previstas, o processo de monitoramento foi estabelecido pelo Inep com base nos seguintes indicadores e seus resultados:

TABELA 1

INDICADOR 19A: PERCENTUAL DE ESCOLAS PÚBLICAS QUE SELECIONAM DIRETORES POR MEIO DE PROCESSO SELETIVO QUALIFICADO E ELEIÇÃO COM PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE ESCOLAR – BRASIL – 2019-2024

Indicador 19A	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	6,6%	6,6%	6,0%	7,1%	10,5%	12,9%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019 -2024).

TABELA 2

INDICADOR 19B: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS INTRAESCOLARES (CONSELHO ESCOLAR, ASSOCIAÇÃO DE PAIS E MESTRES, GRÊMIO ESTUDANTIL) NAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS – 2019-2024

Indicador 19B	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	36,4%	38,1%	39,0%	40,3%	41,5%	42,2%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019-2024).

TABELA 3

INDICADOR 19C: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS EXTRAESCOLARES (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES E FÓRUNS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO) NAS UNIDADES FEDERATIVAS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19C	2018	2021
	100,0%	99,1%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Estadiv/IBGE (2018/2021).

TABELA 4

INDICADOR 19D: PERCENTUAL DE OFERTA DE INFRAESTRUTURA E DE CAPACITAÇÃO AOS MEMBROS DOS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES NAS UNIDADES FEDERATIVAS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19D	2018	2021
	79%	80%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Estadiv/IBGE (2018/2021).

TABELA 5

INDICADOR 19E: PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE COLEGIADOS EXTRAESCOLARES (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES E FÓRUNS PERMANENTES DE EDUCAÇÃO) NOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19E	2018	2021
	83,9%	84,6%

Fonte: Elaborada pela Dired/Inep com base em dados da Munic/IBGE (2018/2021).

TABELA 6

INDICADOR 19F: PERCENTUAL DE OFERTA DE INFRAESTRUTURA E CAPACITAÇÃO AOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, CACS DO FUNDEB, CAES NOS MUNICÍPIOS – BRASIL – 2018/2021

Indicador 19F	2018	2021
	60,4%	65,4%

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Munic/IBGE (2018/2021).

Para o monitoramento das instituições participativas extraescolares e da oferta de formação e infraestrutura para conselheiros, utilizam-se dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais (Munic/Estadic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Já para acompanhar as instituições participativas intraescolares e os métodos de escolha de diretores, os dados são provenientes do Censo Escolar (Inep). Contudo, enquanto o Censo Escolar é atualizado anualmente, os suplementos educacionais da Munic e Estadic são publicados apenas a cada 3 anos, o que limita a precisão do acompanhamento.

Apesar dessas limitações, os indicadores permitem avaliar a evolução da Meta 19, cobrindo quase todas as estratégias previstas. Os resultados, contudo, revelam um crescimento pouco expressivo em grande parte dos indicadores, com variações de apenas 2 pontos percentuais (p.p.) ao longo do decênio.

A exceção está no Indicador 19A, referente à forma de escolha de diretores escolares, que apresentou aumento significativo nos últimos 2 anos: o percentual de diretores selecionados conforme os critérios da Meta 19, que historicamente se manteve em torno de 6% até 2021, subiu para 12,9% em 2024.

Entretanto, o aumento foi mais expressivo entre os diretores selecionados por processo seletivo qualificado, cuja representatividade passou de 7,7%, em 2021, para 24,5% em 2024. Essas mudanças tiveram início logo após a aprovação da nova lei do Fundeb (Lei nº 14.113/2020), que estabelece a condicionalidade de gestão para a disputa dos recursos do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), considerando a obrigatoriedade de cumprimento do critério técnico de mérito e desempenhos e, dentre esses, a possibilidade de consulta a comunidade (Brasil, 2020, art. 14, § 1º, Inciso I).

Outro aspecto relevante no contexto da Meta 19 é a institucionalização dos conselhos de controle social, como o CACS e o CAE. De acordo com os dados da Munic e Estadic, esses conselhos estão praticamente universalizados em todo o território nacional, resultado atribuído à exigência legal de sua existência e funcionamento como condição para o recebimento de recursos federais. Nesse caso, a obrigatoriedade legislativa mais uma vez demonstrou elevada eficácia na criação e consolidação de espaços participativos.

A escolha de diretores escolares com base nos critérios estabelecidos pela Meta 19 apresentou um crescimento significativo após a aprovação da nova lei do Fundeb

e, da mesma forma, os CACS já alcançaram universalização, impulsionados pela obrigatoriedade legal para acesso aos recursos financeiros.

Esses casos evidenciam a eficácia das medidas legislativas como ferramentas de indução para a criação e fortalecimento de espaços participativos por parte do poder público. Talvez sejam um dos maiores aprendizados a respeito da efetivação da gestão democrática nos últimos 10 anos.

Essas observações serão retomadas mais adiante; contudo, importa perceber que a Estratégia 19.1 realmente induz os entes federativos a alterarem as formas de escolha dos diretores de suas escolas, revelado através do incentivo financeiro previsto no VAAR, cujos resultados aparecem de maneira inequívoca com o crescimento da forma de escolha por meio de processo seletivo, e, em menor intensidade, na consulta à comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO PL Nº 2.614/2024

O PL nº 2.614/2024, que propõe o novo PNE, foi elaborado com base nas proposições do documento da Conae, realizada nos dias 28, 29 e 30 de janeiro de 2024. Essa conferência foi precedida por encontros municipais, intermunicipais e estaduais. Além das contribuições provenientes da Conae, outras sugestões foram apresentadas pelo Grupo de Trabalho (GT) do PNE, instituído pela Portaria nº 1.112, de 27 de outubro de 2023.

No texto do PL, as diretrizes do atual PNE se transformaram em objetivos gerais da educação. Entre elas, destaca-se o fortalecimento dos princípios do Estado Democrático de Direito, com ênfase na promoção da cidadania e na consolidação da gestão democrática do ensino público.

Outros artigos da Lei nº 13.005/2014, que tratam de prazos, monitoramento e elaboração de planos decenais nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, também estão presentes no PL, entre eles os que se referem ao monitoramento e à avaliação do PNE.

Assim como na legislação vigente, o PL prevê a realização de duas conferências nacionais de educação, precedidas por conferências estaduais, distritais e municipais. A articulação das conferências será de responsabilidade do FNE, que também participará do acompanhamento do cumprimento das metas do PNE. No entanto, a periodicidade dessas conferências, que ocorre a cada 4 anos no atual Plano, não está especificada no PL em questão. Inclusive, a institucionalização dos fóruns de educação em todo País se tornou a Meta 17.c do atual PL nº 2.614/2024.

Quanto aos planos subnacionais, o PL estabelece a necessidade de garantir a participação da sociedade civil e da comunidade educacional, além de considerar os resultados das conferências de educação. Ao comparar com o PNE vigente, observa-se

que houve uma alteração na redação, mas as formas de participação previstas permanecem as mesmas da lei atual.

No conteúdo da proposta referente à gestão democrática, é possível perceber a continuidade de princípios do PNE vigente. Essa continuidade está explicitamente inserida no Objetivo 17 do PL nº 2.614/2024, que estabelece a gestão democrática como um dos pilares para a educação nacional. O Objetivo 17 é: “Assegurar a participação social no planejamento e na gestão educacional” (Brasil, 2024).

Esse objetivo vem acompanhado de três metas:

Meta 17.a. Assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar.

Meta 17.b. Assegurar que todas as escolas públicas da educação básica tenham conselhos escolares instituídos e em funcionamento, com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar.

Meta 17.c. Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento. (Brasil, 2024).

A Meta 17.a do PL nº 2.614/2024 trata da escolha dos dirigentes das escolas públicas com a participação da comunidade associada a critérios técnicos e é um aperfeiçoamento da Meta 19 do PNE vigente. Além da meta relacionada à escolha dos dirigentes escolares, o PL trata da criação e do fortalecimento dos conselhos escolares, nos moldes já apresentados na Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2010), que previa universalizar, em 2 anos, a instituição de conselhos escolares ou órgãos equivalentes. A terceira meta do Objetivo 17 visa assegurar a criação e funcionamento de “fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social” (Brasil, 2024, Meta 17.c.).

Com essas alterações, a consulta à comunidade na escolha do diretor e a universalização de conselhos escolares e dos fóruns de educação, que fazem parte das estratégias do Plano vigente, tornaram-se as novas metas do novo Plano.

Essas novas metas foram, em parte, monitoradas no atual Plano através dos Indicadores 19A, 19B, 19C e 19E, embora nesses três últimos indicadores os conselhos e fóruns estejam considerados de maneira agregada com os grêmios, associações de pais e outros conselhos de educação e controle social.

Mas o que realmente merece destaque é a ausência do mecanismo indutor existente na Estratégia 19.1 do PNE vigente, “priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regule a matéria” (Brasil, 2014) e aplicado na Lei do Fundeb com sucesso.

São nove estratégias previstas no PL para alcançar o Objetivo 17, a saber:

Estratégia 17.1. Instituir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, *diretrizes nacionais de qualidade da gestão*

escolar, abrangidas dimensões como a capacidade administrativa, pedagógica e de diálogo com a comunidade local, a qualificação profissional e a proposta de gestão para a escola.

Estratégia 17.2. Instituir, em regime de colaboração, uma *política nacional de desenvolvimento* para a gestão escolar, com vistas a referenciar as competências necessárias ao trabalho dos gestores de escola.

Estratégia 17.3. Assegurar a efetivação da gestão democrática da educação por meio das *instâncias colegiadas intraescolares e extraescolares*, tais como: conselho escolar, grêmio estudantil, associação de pais e mestres, fóruns e conselhos de educação e instâncias colegiadas para a gestão de políticas, o apoio técnico e financeiro e o fortalecimento da participação social.

Estratégia 17.4. Assegurar o funcionamento de *conselhos escolares* para a elaboração, a implementação e a *avaliação do projeto pedagógico da escola*, garantida a representatividade dos vários segmentos da comunidade escolar.

Estratégia 17.5. Assegurar a elaboração do *projeto pedagógico* como orientador da gestão escolar.

Estratégia 17.6. Estabelecer *mecanismos de comunicação* entre a equipe escolar, os estudantes, os pais ou os responsáveis, com o objetivo de fortalecer os vínculos entre a escola e a comunidade.

Estratégia 17.7. Assegurar as condições para o *funcionamento regular dos fóruns de educação* como instâncias permanentes e representativas de participação social na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos decenais de educação e de coordenação e articulação das conferências de educação, garantida a representatividade, principalmente, de grupos sub-representados.

Estratégia 17.8. Criar mecanismos de *apoio técnico às instâncias colegiadas* para a elaboração, o acompanhamento e o controle social das políticas educacionais.

Estratégia 17.9. Implementar em todos os territórios, especialmente nos indígenas, quilombolas, do campo, das águas e das florestas e nas periferias urbanas, políticas públicas intersetoriais que *promovam escuta, inclusão e equidade* na garantia do direito à educação. (Brasil, 2024, grifos nossos).

Como já afirmado, parte das estratégias presentes no PL são semelhantes às encontradas no atual Plano. A Estratégia 17.8, por exemplo, assemelha-se às Estratégias 19.2 e 19.5 do atual Plano, quando propõe apoio técnico para funcionamento das instâncias participativas e formação de conselheiros.

A Estratégia 17.7 visa criar condições para o funcionamento dos Fóruns de educação e assemelha-se com a Estratégia 19.3. Já as Estratégias 17.4 e 17.5, que visam fortalecer os conselhos escolares e os projetos políticos pedagógicos, são semelhantes a Estratégia 19.6 do atual Plano.

A novidade está nas Estratégias 17.1 e 17.2, que propõem instituir diretrizes nacionais de qualidade da gestão escolar e uma política nacional de desenvolvimento

para a gestão escolar, propostas que não constam como meta ou estratégia no plano vigente nem no documento final da Conae.

A análise comparativa do PL encaminhado ao Congresso Nacional com o atual PNE revela continuidades e semelhanças em diversos aspectos relacionados a participação social na elaboração e monitoramento dos planos.

As novas metas trazem clareza quando comparadas com as metas do atual PNE. Por outro lado, a escolha de três instâncias participativas (consulta, conselho escolar e fóruns de educação) limita a perspectiva da gestão democrática a poucas instâncias, deixando de lado os grêmios, associação de pais e processos relacionados à formação de conselheiros.

Conhecidas as novas metas previstas, segue-se à análise dos dados existentes na construção dos possíveis indicadores de monitoramento.

OS INDICADORES DE MONITORAMENTO PARA O OBJETIVO 17 DO PL N° 2.614/2024:

Meta 17.a – Diretores das escolas selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar.

O Gráfico 1 apresenta a série histórica das formas de seleção de diretores das escolas públicas, informado pelo Censo da Educação Básica.

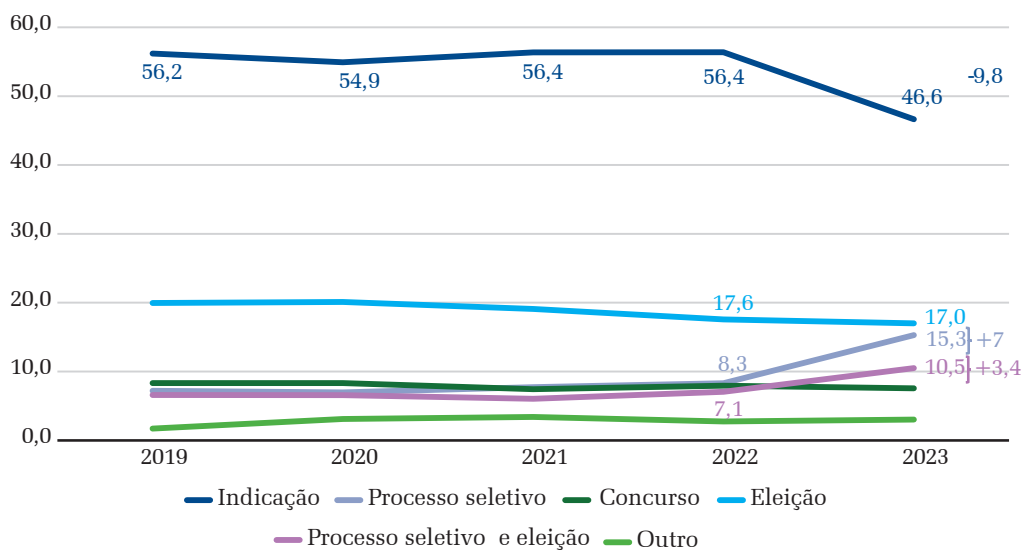


GRÁFICO 1

FORMAS DE SELEÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS – BRASIL – 2019-2024

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2019-2024).

Os dados mostram que, entre 2022 e 2024, houve um crescimento de 5,8 p.p. na forma de seleção de diretores com base em consulta a comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Em 2024, 12,9% dos diretores das escolas foram selecionados segundo esses critérios, enquanto nos anos anteriores o indicador permaneceu estável em torno de 6%.

A mudança mais significativa ocorreu na forma de escolha por meio de processo seletivo, que dobrou seu percentual no período. Entre 2014 e 2022, o percentual de diretores selecionados por esse método permaneceu estável, mas desde então houve um crescimento de 16,2 p.p., atingindo 24,5% dos diretores das escolas públicas.

Esses resultados parecem se relacionar com a redução da indicação política como forma de seleção, que caiu 21,6 p.p., e da diminuição da escolha exclusiva por eleições, que teve uma queda de 0,7 p.p. entre 2022 e 2024.

As mudanças nos percentuais das formas de escolha dos diretores coincidem com a aprovação da nova lei do Fundeb, Lei nº 14.113/2020, que em seu artigo 14, ao tratar das condicionalidades de gestão para os entes federativos participarem do rateio dos recursos do VAAR, estabeleceu como critério de gestão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho *ou* a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar *dentre* candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho. (Brasil, 2020, art. 14, § 1º, I, grifos nossos).

Ou seja, a Estratégia 19.1 da lei do PNE vigente, nunca implementada, foi utilizada na lei do Fundeb com uma mudança simples, mas com fortes consequências: a estratégia de repasse de recursos apenas àqueles entes federativos que proveram seus cargos de diretor com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, tornando opcional aos gestores do Executivo a consulta a comunidade. Com isso, o processo seletivo aumentou 16,2 p.p. nesse período, e a escolha por eleição associada a critérios técnicos de mérito e desempenho aumentou 5,8 p.p., revelando mais uma vez o poder indutor contido na Estratégia 19.1 e efetivado na lei do Fundeb.

Cumpramos lembrar que pode ser relativamente simples para um gestor municipal mudar a forma de seleção dos diretores de escola: pelos registros administrativos ele modifica a forma de indicação política para a de processo seletivo e, muitas vezes, mantém o mesmo servidor no cargo.

Isso não é possível quando se tem a consulta a comunidade, pois, quando isso acontece, a autonomia escolar é respeitada e a margem para manobras dessa natureza se torna mais restrita devido à participação da comunidade e à rotatividade inerente aos processos democráticos.

De qualquer forma, a estratégia mostrou bons resultados quando aplicada no Fundeb, embora a lei aprovada não assegure a universalização da escolha dos diretores das escolas públicas por meio de consulta a comunidade associada a critérios de mérito e desempenho.

Por isso, mantido o atual texto do PL, os resultados já podem ser previstos pela estabilidade do Indicador 19A desde o início do seu monitoramento e pelos efeitos da mudança na lei do Fundeb nas formas de escolha dos diretores escolares. Para que as metas alcancem resultados mais positivos do que os encontrados desde o início do monitoramento da Meta 19, é imprescindível utilizar instrumentos indutores que promovam a forma apropriada de seleção dos diretores e, nesse sentido, a alteração da lei do Fundeb se torna estratégica para efetivar a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras.

Meta 17.b – Universalização do Conselho Escolar

A segunda meta visa assegurar conselhos escolares em todas as escolas e com a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar. Essa meta se alinha às orientações da LDB, nas quais os conselhos escolares ocupam um papel importante na gestão escolar e, no PNE de 2001, já estava prevista a sua universalização, com prazo de 2 anos para se materializar. Mesmo assim, passados 10 anos do PNE vigente, 25 anos do PNE 2001 e 29 anos da ELD, 23,5% das escolas públicas ainda não possuem conselho escolar em funcionamento.

TABELA 7
**PERCENTUAL DE EXISTÊNCIA DE CONSELHO ESCOLAR NAS ESCOLAS PÚBLICAS
BRASILEIRAS – 2019-2024**

Conselho Escolar	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	63,7%	67,5%	70,0%	73,0%	75,1%	76,5%

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados do Censo Escolar/Inep (2019-2024).

Os conselhos escolares estavam presentes em 63,7% das escolas em 2019 e, em 2024, esse percentual aumentou para 76,5%, ou seja, um crescimento de 12,8 p.p. no período. Nos menores percentuais estão as redes municipais, responsáveis pela primeira etapa da educação básica, seguido das redes estaduais e da rede federal. As redes de ensino com menores percentuais foram as que mais cresceram no período. Nas redes municipais o crescimento foi de 14,4 p.p., nas redes estaduais houve um aumento de 7,2 p.p. e, em menor escala, a rede federal aumentou em 11,8 p.p., embora seus percentuais sejam os maiores durante todo o decênio.

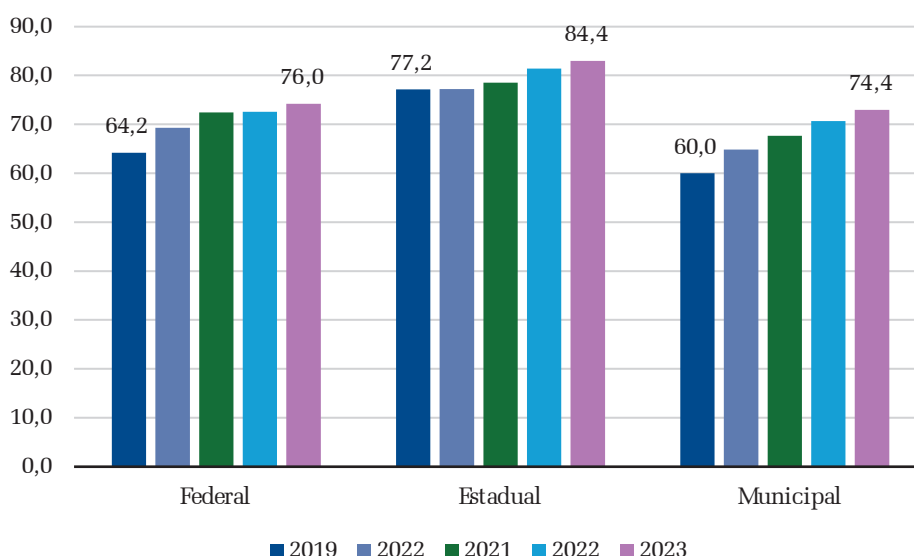


GRÁFICO 2

**CONSELHOS ESCOLARES NAS ESCOLAS PÚBLICA, POR REDES DE ENSINO – BRASIL
– 2019-2024**

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica (2019-2024).

Passados mais de 29 anos da promulgação da LDB, que inaugurou a obrigatoriedade da participação da comunidade escolar nos conselhos escolares em funcionamento das escolas públicas, quase um quarto destas ainda não possuem conselho escolar em funcionamento. Assim, os resultados encontrados fazem refletir sobre quais são as chances de universalizar a presença de conselhos mantendo as estratégias já utilizadas até aqui.

Meta 17.c – Universalizar os Fóruns Permanentes de Educação

Durante o monitoramento da Meta 19 do PNE vigente, os Indicadores 19C e 19E acompanharam a presença de conselhos de educação, do CACS, do CAE e dos Fóruns Permanentes de Educação. A base de dados utilizadas para o monitoramento provém da Munic e da Estadac, do IBGE.

Entretanto, os suplementos educacionais da Munic e da Estadac são publicados apenas a cada 3 anos, o que limita a precisão do acompanhamento. Nesse sentido, é indispensável reunir informações a respeito da existência de fóruns de educação nos estados, municípios e Distrito Federal em bases de dados próprias do órgão responsável pelo monitoramento.

Dessas instâncias colegiadas, o Fórum Permanente de Educação é o único não obrigatório por lei e possui o menor percentual de presença nos estados e principalmente nos municípios. Não ter o Fórum de Educação no município ou estado em funcionamento não acarreta perda de recursos nem perda de oportunidades entre os entes federativos.

Assim, em 2018, 42,7% dos municípios possuíam Fóruns Permanentes de Educação e, em 2021, o percentual subiu para 45% dos municípios. Os dados relativos ao ano de 2023 ainda não haviam sido publicados até o final da elaboração desta nota técnica, o que coloca em destaque a importância da governança dessas informações permanecem no âmbito deste ministério.

RECOMENDAÇÕES

No processo de efetivação da gestão democrática da educação nas últimas 3 décadas, viu-se que importantes documentos legais estabeleceram repetidas vezes prazos e obrigações aos entes federativos, e os resultados alcançados ainda são insuficientes: apenas 12,9% dos diretores das escolas públicas são escolhidos com base na consulta à comunidade escolar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, e 16,9% foram exclusivamente eleitos, representando 29,8% dos diretores aprovados pela comunidade escolar; 23,5% das escolas públicas não possuem conselho escolar em funcionamento, e menos da metade (45%) dos municípios possuem Fóruns Permanentes de Educação.

Ao mesmo tempo, nesse período, assistiu-se à utilização com sucesso da estratégia prevista na Meta 19, na atual lei do Fundeb, na condicionalidade de gestão do VAAR, e identificou-se a universalização dos conselhos de controle e acompanhamento social de políticas públicas na educação graças à obrigatoriedade da legislação aplicada.

Tanto no caso das condicionalidades de gestão aplicadas para o rateio do VAAR quanto na obrigatoriedade de funcionamento dos conselhos de fiscalização e controle social para o recebimento de recursos, fica evidente o poder indutor do Estado e da legislação.

Para os próximos 10 anos, aos dirigentes ficam as questões: manter as atuais estratégias, repetidas ao longo de 30 anos, vai alterar os resultados desta vez? Aprendemos algo de novo nesses últimos anos? E, nesse sentido, o Fundeb pode contribuir para a universalização dos conselhos escolares e da escolha dos diretores escolares a partir da consulta a comunidade associada a critérios técnicos de mérito e desempenho?

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de dez. 2020. Seção 1, p. 1.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.614, de 27 de junho de 2024. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo Escolar da Educação Básica*. Brasília, DF, [2019-2024]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 21 jul. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final*. Brasília, DF: MEC, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável: documento final*. [S. l.], 2024. Disponível em: https://proifes.org.br/wp-content/uploads/2024/03/CONAE-2024-Doc-Final-29-02-_compressed.pdf. Acesso em: 18 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estadic: Pesquisa de Informações Básicas Estaduais*. Brasília, DF, [2018/2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/16770-pesquisa-de-informacoes-basicas-estaduais.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Munic: Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Brasília, DF, [2018/2021]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html>. Acesso em: 21 jul. 2025.



APÊNDICE

QUADRO 1

DESCRIÇÃO DOS INDICADORES 17A, 17B, 17C PRELIMINARES DO PL Nº 2.614 DE 2024

Código:	Meta 17.a.
Nome do indicador:	Assegurar que todos os diretores escolares sejam selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade escolar
Modelo:	$(DirTcElei/Dir) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	DirTcElei = Diretores selecionados com base em critérios técnicos e em consulta à comunidade Dir = Diretores das escolas públicas
Fonte:	Censo da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Municipal
Código:	Meta 17.b.
Nome do indicador:	Percentual de Conselhos Escolares Existentes e em funcionamento
Modelo:	$(CEAtiv/Esc) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	CEAtiv = conselho escolar em funcionamento Esc = Escolas públicas de ensino básico
Fonte:	Censo da Educação Básica
Nível geográfico de desagregação:	Município
Código:	Meta 17.c.
Nome do indicador:	Assegurar que todos os entes federativos tenham fóruns de educação como instâncias permanentes de participação social, instituídos por lei e em funcionamento.
Modelo:	$(FEAtiv/E_M) * 100$ [%]
Meta do indicador:	100%
Variáveis:	FEAtiv = Foruns de Educação instituídos e em funcionamento E_M = estados e municípios
Fonte:	Munic/Estadial
Nível geográfico de desagregação:	Municipal

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2024).



ASSEGURAR A QUALIDADE E A EQUIDADE NAS CONDIÇÕES DE OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA: ANÁLISE DO OBJETIVO 18 DO PL Nº 2.614/2024 – NOVO PNE*

Marcelo Lopes de Souza^I

Fabiana de Assis Alves^{II}

<https://doi.org/10.24109/9786558010920.ceppe.v11.6994>

RESUMO

Este estudo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 18 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, no cálculo e na análise de possíveis indicadores de monitoramento. O Objetivo 18 trata do financiamento da educação, com o propósito de assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica. O estudo ressalta que o conjunto de metas que compõe esse Objetivo representa avanços em relação à

* Este artigo apresenta uma análise preliminar do Objetivo 18 do Projeto de Lei (PL) nº 2.614/2024, considerando sua atual etapa de tramitação no Congresso Nacional. Seu propósito é contribuir para a discussão de aspectos conceituais e técnicos envolvidos na concepção, na modelagem, no cálculo e na análise de possíveis indicadores de monitoramento. Ressalta-se o caráter preliminar das análises, uma vez que o processo de efetiva definição dos indicadores só ocorrerá após a aprovação da Lei do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

^I Pesquisador do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

^{II} Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), mestre em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

Meta 20 do atual Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente pela inclusão de metas voltadas ao investimento público por aluno e pelo estabelecimento de metas com referências adequadas de comparação, como o investimento por aluno em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* observado nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, principalmente, ao Custo Aluno Qualidade (CAQ). Apesar desses avanços, ainda persistem limitações para a definição dos indicadores de monitoramento. Uma primeira questão diz respeito ao escopo dos investimentos considerados na Meta 18.a. Enquanto ela utiliza o termo “ampliar o investimento público em educação”, o caput da Meta 20 do PNE atual se refere a “ampliar o investimento público em educação pública”. Considerou-se que o monitoramento atual com dois indicadores de gastos educacionais adequa essa questão. Outra recomendação importante é a necessidade de uma definição legal da metodologia de cálculo do CAQ, dada sua relevância para o monitoramento das metas de financiamento. Este artigo apresenta, ainda, a necessidade de ajuste técnico nos indicadores de gastos públicos em educação, atualmente calculados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o monitoramento do PNE. Esses indicadores seriam mais adequadamente estimados com base nos valores liquidados, em vez de valores totais pagos, que incluem os restos a pagar pagos de despesas educacionais realizadas em anos anteriores. Embora essa mudança represente uma melhoria conceitual e operacional importante, ela não traz alterações significativas nos resultados dos indicadores.

Palavras-chave: financiamento da educação básica; Plano Nacional de Educação; equidade educacional; qualidade da oferta educacional.

INTRODUÇÃO

O tema do financiamento da educação, com garantia de qualidade e equidade, tem um lugar de destaque no ordenamento jurídico educacional brasileiro. A Constituição Federal (CF) de 1988 determina que a União deve aplicar pelo menos 18% de sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), enquanto os Estados, o Distrito Federal (DF) e os Municípios, 25% (CF, art. 212). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996 (arts. 70 e 71), estabelece, por sua vez, quais gastos podem ser considerados MDE. A educação tem, portanto, um investimento mínimo (por ente governamental) garantido constitucionalmente. Contudo, como cada ente tem valores diferenciados de recursos disponíveis, o investimento em educação ainda varia muito por ente federado, mesmo com o Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que promove uma importante redistribuição de recursos dentro de cada estado e conta com as complementações da União – Valor Anual por Aluno (VAAF), Valor Anual por Aluno Total (VAAT) e Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR) –, as quais desempenham um papel fundamental para garantir um valor mínimo por estudante para os entes com menor disponibilidade de recursos.

Assim, a garantia de um investimento mínimo por ente é condição necessária, mas não suficiente para que todos os estudantes tenham oferta educacional de qualidade e equidade. A insuficiência de recursos e a desigualdade na capacidade de financiamento entre os entes são fatores que podem explicar o porquê de a oferta educacional não apresentar qualidade similar para todos. Outros fatores podem ser testados, dependendo da perspectiva de análise, mas dificilmente se pode negar que a insuficiência de recursos ou o subfinanciamento seja uma das razões para explicar a baixa qualidade da oferta educacional observada em muitos entes¹.

Desse modo, mesmo que a Constituição Federal tenha estabelecido, entre seus princípios, que o ensino deve ser ministrado com igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, bem como a garantia de padrão de qualidade (CF, art. 206), os Planos Nacionais de Educação — tanto o vigente (2014-2024), quanto o previsto no PL nº 2.614/2024 —, ainda têm o grande desafio de assegurar esses princípios, inclusive na definição de metodologia para elaboração de novos indicadores capazes de mensurar, de forma adequada, os objetivos almejados.

Neste artigo, a primeira seção trata do tema do financiamento da educação no PNE 2014-2024. Em seguida, discutem-se as metas do Objetivo 18 do PL nº 2.614/2024, estabelecendo, também, uma comparação com o atual PNE. A próxima seção apresenta uma proposta de indicadores para o monitoramento das metas do Objetivo 18 do PL nº 2.614/2024 e, em seguida, o ajuste técnico da forma de apuração dos indicadores de gastos públicos em educação com a utilização das despesas liquidadas. Por fim, são apresentadas as conclusões do artigo.

O TEMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE 2014-2024

A Lei nº 13.005/2014 (art. 2º, inc. VIII) definiu como uma de suas diretrizes a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade. Então, o PNE 2014-2024 já estabelecia a necessidade de ampliação

¹ No livro *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas* (SOUZA et al., 2021) são apresentados vários estudos sobre a desigualdade existente na capacidade de investimentos educacionais de estados e municípios, bem como contribuições para a construção da metodologia de cálculo do CAQ.

do investimento público em educação, e que ele assegurasse a qualidade e a equidade no ensino.

A Meta 20 do PNE definia, por sua vez, a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do plano (Lei nº 13.005/2014).

No documento *Linha de Base* (Brasil. Inep, 2015) e no *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016* (Brasil. Inep, 2016) não foi criado indicador próprio para esse acompanhamento. Foi utilizado um *proxy*, o Indicador de Investimento Público Total em Educação, produzido pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Deed/Inep). Esse indicador é utilizado para fins de comparação internacional, seguindo as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)².

Já no *Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2016-2018* (Brasil. Inep, 2018), foram construídos indicadores próprios para monitorar a Meta 20 do PNE. Foi necessária a criação de dois indicadores: i) indicador de gasto público em educação pública; e ii) indicador de gasto público em educação.

A criação desses dois indicadores busca resolver uma aparente contradição existente entre o *caput* da Meta 20 e o parágrafo 4º do artigo 5º da Lei do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). No *caput* da Meta 20 consta “ampliar o investimento público em educação pública” de forma a atingir a meta intermediária da aplicação de 7% do PIB e de 10% do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014, Meta 20). Por sua vez, o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE lista um rol de despesas a serem consideradas como “investimento público em educação”, sem especificar que seriam investimentos em educação “pública”, como no *caput* da meta. Assim, o investimento público em educação deve abranger não só os gastos definidos no artigo 212 da Constituição Federal (CF) e os gastos regulamentados pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Lei nº 11.494/2007), como também os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial, na forma do artigo 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014, art. 5º, § 4º)³.

Desse modo, dado que o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE define o investimento público “em educação” e não “em educação pública”, tal como o *caput* da meta, foi preciso diferenciar as despesas, criando, então, dois indicadores: um indicador de gasto público

² Detalhes sobre este indicador podem ser encontrados em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>.

³ Para uma discussão sobre os investimentos públicos em educação e as transferências ao setor privado, tendo como referência o conceito legal de gastos em manutenção e desenvolvimento da educação, consultar Tanno (2014).

em educação pública direcionado ao acompanhamento do *caput* da Meta 20 do PNE (Indicador 20A) e outro (Indicador 20B) para monitorar o gasto público em educação de forma mais ampla, incluindo os recursos aplicados no setor privado, conforme parágrafo 4º do artigo 5º do PNE.

Esses dois indicadores, gasto público em educação pública em proporção ao PIB (20A) e gasto público em educação em proporção ao PIB (20B), têm sido utilizados para monitorar a Meta 20 do PNE em todos os demais Relatórios (Relatórios de Monitoramento do PNE de 2018, 2020, 2022 e 2024).

Em termos de resultados, o gasto público em educação pública (20A) tem acompanhado o movimento do PIB e se mantido estável durante todo o período calculado, 2015 a 2022, em torno de 5% de participação em relação ao PIB (Gráfico 1). Em 2021, houve uma queda dessa participação para 4,5%, mas que foi logo recuperada em 2022, voltando ao patamar de 5% de participação do PIB (Brasil. Inep, 2024a, p. 466-467). O Gráfico 1 apresenta ainda os gastos agregados por ente federado e os resultados indicam que a participação é maior nos governos municipais, seguidos pelos governos estaduais e pelo governo federal. Além disso, em 2022, houve ampliação dos gastos educacionais em todos os entes, com destaque para os governos municipais.

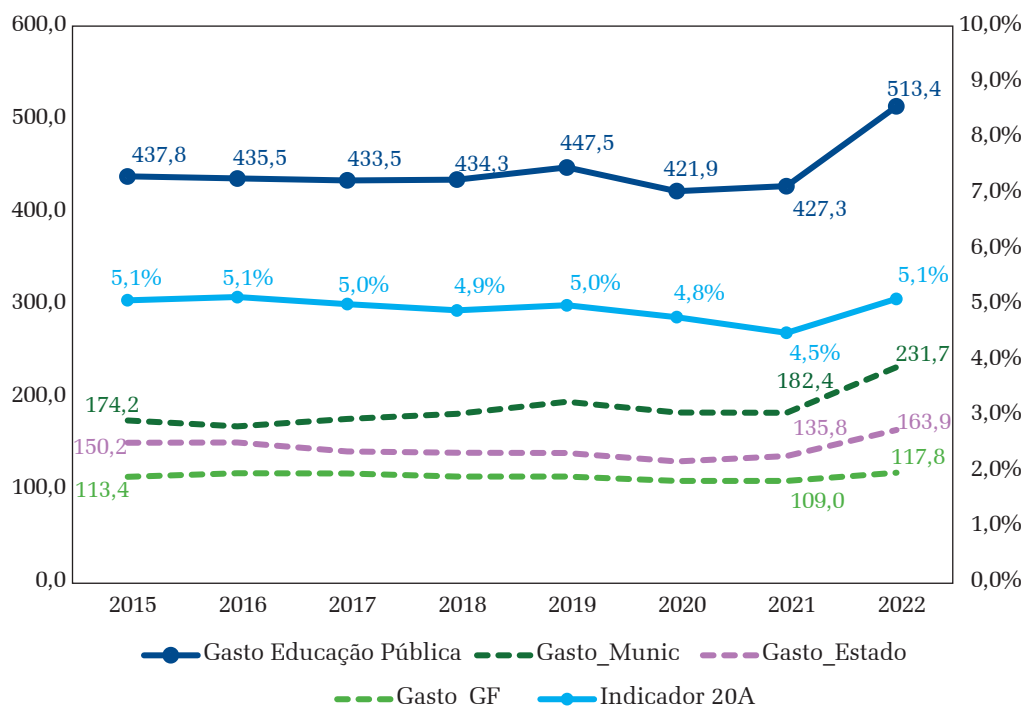


GRÁFICO 1

GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E DESAGREGADO POR ENTE E INDICADOR 20A (EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022

Fonte: Brasil. Inep (2024, Meta 20).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022.

Apesar de incluir mais despesas, o Indicador 20B (Gráfico 2) também apresentou tendência de estabilidade no período como um todo, no caso, em torno de 5,4% do PIB. Em 2022, contudo, a participação do gasto público em educação aumentou um pouco, chegando a 5,8% em relação ao PIB. Vale registrar que, em 2016, esse indicador já tinha chegado em 5,6%, e que, em 2022, houve um crescimento muito elevado dos subsídios do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em comparação com toda a série histórica. Essa expansão representou 0,25% do PIB desse ano. Como o cálculo dos subsídios do Fies inclui o reconhecimento de garantias de operações financeiras ocorridas no passado, é esperado que em algum momento esses ajustes impactem mais em um ano, que em outros.

Quando se tem a necessidade de escolher apenas um dos indicadores, por se aproximar mais do *caput* da meta, o Inep tem apresentado o Indicador 20A, ampliação do investimento público em educação pública (Lei nº 13.005/2014, Meta 20).

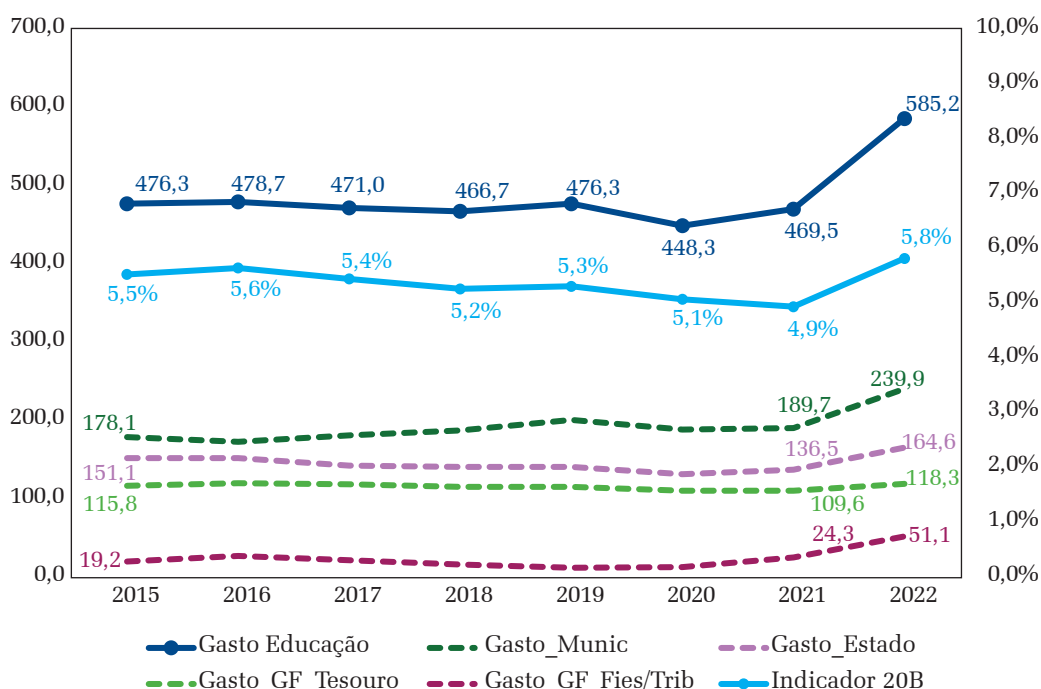


GRÁFICO 2

GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E DESAGREGADO POR ENTES E INDICADOR 20B (EM % DO PIB) - BRASIL - 2015-2022

Fonte: Brasil. Inep (2024, Meta 20).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022.

AS METAS DO OBJETIVO 18 DO PL Nº 2.614/2024

A proposta de Projeto de Lei do próximo Plano Nacional de Educação mantém uma perspectiva similar à do PNE vigente, mantendo a meta relativa à ampliação do investimento público em educação em relação ao PIB. Além disso, adiciona novas metas que visam ampliar o gasto público por estudante e reduzir as desigualdades no investimento educacional e nas condições de oferta de infraestrutura escolar, avançando, assim, para um maior detalhamento das metas a serem atingidas no financiamento da educação. O texto apresentado no PL se organiza com a seguinte proposta:

QUADRO 1

OBJETIVO 18 E SUAS METAS NO PL Nº 2.624/2024

Objetivo	Assegurar a qualidade e a equidade nas condições de oferta da educação básica
Metas	a. Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, <i>caput</i>, inc. VI, da Constituição. b. Alcançar o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no art. 211, § 7º, da Constituição, até o final do decênio. c. Equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, com base no CAQ, tendo como referência o padrão nacional de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição. d. Reduzir as desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, de modo a atender ao padrão nacional de qualidade pactuado na forma prevista no art. 211, § 7º, da Constituição.

Fonte: Elaboração própria.

Esta seção apresenta uma análise comparativa entre as metas do PNE vigente e aquelas propostas no Projeto de Lei para o próximo Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, o Quadro 2 traz a comparação entre os textos de ambos os documentos.

QUADRO 2

COMPARATIVO ENTRE O TEXTO DA LEI Nº 13.005/2014 E O PL Nº 2.614/2024

Lei nº 13.005/2014	Projeto de Lei nº 2.614/2024
Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.	18.a. Ampliar o investimento público em educação, de modo a atingir o equivalente a 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) até o sexto ano de vigência deste PNE, e 10% (dez por cento) do PIB até o final do decênio, em consonância com o que estabelece o art. 214, <i>caput</i>, inc. VI, da Constituição. 18.b. Alcançar o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB <i>per capita</i> equivalente à média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) até o quinto ano de vigência deste PNE, e o equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no art. 211, § 7º, da Constituição, até o final do decênio. 18.c. Equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, com base no CAQ, tendo como referência o padrão nacional de qualidade, conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição. 18.d. Reduzir as desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, de modo a atender ao padrão nacional de qualidade pactuado na forma prevista no art. 211, § 7º, da Constituição.

Fonte: Elaboração própria.

A Meta 18.a. da Proposta do novo PNE é similar à Meta 20 do atual PNE. Uma diferença é que a Meta 18.a. não incluiu em seu *caput* a qualificação de investimento público em educação “pública”, tal como foi feito na Meta 20 do atual PNE. Outra diferença é que a meta intermediária foi estabelecida para ser cumprida até o sexto ano de vigência, enquanto no atual PNE, era no quinto ano.

Do ponto de vista de metodologia de cálculo, ao não especificar o investimento em educação “pública”, a Meta 18.a. pode gerar, novamente, a necessidade de interpretação de quais gastos deveriam ser incluídos. Sobre isso, ao contrário do PNE atual, não há uma lista de exceções de investimentos privados a serem incluídos. Em todo o caso, do ponto de vista do cálculo, como a Meta 20 já é calculada com dois indicadores de investimentos, um em educação e outro em educação pública, já existe um acúmulo de conhecimento sobre essa temática. A prorrogação do prazo da meta intermediária é uma decisão política que depende de como se dará o ritmo de crescimento dos gastos e se essa prorrogação faz sentido, observado o ritmo apresentado nos Gráficos 1 e 2.

Já os Objetivos 18.b. e 18.c. representam uma desagregação necessária da atual meta de ampliação do investimento público em educação. O Brasil é um País muito desigual também do ponto de vista do investimento público em educação (Alves & Souza, 2021). Assim, embora a meta de ampliação do gasto em educação em relação ao PIB seja importante — pois traduz o esforço financeiro em prol da área —, ela não garante, por si só, a expansão dos recursos. Em um cenário de queda do PIB, por exemplo, mesmo com estagnação dos investimentos em educação, haveria aumento desse indicador sem efetiva ampliação de recursos. Nesse sentido, a incorporação de metas de investimento por estudante e de redução das desigualdades entre os entes federados, tanto no financiamento quanto nas condições de infraestrutura escolar, representa um avanço importante para assegurar maior volume de recursos destinados à educação. Além disso, o nível de investimento deve ser desagregado, para que se possa monitorar a real dimensão dos níveis de investimento para o público-alvo desejado. Outras desagregações também são necessárias, como por etapas e modalidades, mas o estabelecimento de valores por aluno já é um avanço significativo.

Outro importante avanço deste PL foi trazer referências para se comparar os níveis de investimento por alunos. A Meta 18.b. estabelece que o investimento por aluno em educação básica como percentual do PIB *per capita* deve ser equivalente à média dos países da OCDE até o quinto ano de vigência deste PNE. Em outras palavras, o investimento por aluno em educação básica em relação ao PIB *per capita* deverá atingir o mesmo patamar observados para os países mais ricos, num prazo de cinco anos, o que constitui, uma importante referência no âmbito internacional.

Já ao final do Plano, o investimento por aluno da educação básica deve atingir valor equivalente ao Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme previsto no art. 211, § 7º, da Constituição Federal, uma referência nacional amplamente discutida por legisladores e pesquisadores da área. É muito importante essa comparação com o CAQ, pois ele representaria valores de investimentos que propiciaria condições adequadas de oferta educacional.

A Meta 18.c., por sua vez, representa um avanço adicional no que se refere à equidade e à oferta educacional de qualidade, ao buscar equalizar a capacidade de financiamento da educação básica entre os entes federativos, tomando como referência o CAQ. Desse modo, além de estabelecer metas de investimento, o Plano também aborda metas relacionadas à capacidade de investimento e à redução das desigualdades.

A Meta 18.d. aborda a redução das desigualdades nas condições de oferta da infraestrutura escolar, representando mais um avanço observado no projeto de Lei do novo PNE. Como essa temática não foi contemplada no PNE vigente, será necessário empenhar esforços para desenvolver os indicadores para o monitoramento dessa nova meta, os quais não serão discutidos ou apresentados neste artigo, pois demandarão um tempo maior para a construção metodológica e pactuação junto aos entes federados.

INDICADORES PARA O MONITORAMENTO DAS METAS DO OBJETIVO 18 DO PL N° 2.614/2024

A partir das metas estabelecidas para o Objetivo 18, apresenta-se a possibilidade dos seguintes indicadores:

Indicador 18A.1: Investimentos públicos em educação em proporção ao PIB:

$$\text{Indicador 18A.1} = \frac{\text{Despesas liquidadas, gastos tributários, gastos com receitas parafiscais e subsídios, em educação}}{\text{Produto interno bruto do exercício}} \times 100$$

Indicador 18A.2: Investimentos públicos em educação pública em proporção ao PIB :

$$\text{Indicador 18A.2} = \frac{\text{Despesas Liquidadas em educação pública}}{\text{Produto interno bruto do exercício}} \times 100$$

Indicador 18B.1: Investimento público em educação básica por aluno da educação básica matriculado nas redes públicas e conveniadas em proporção ao PIB *per capita*:

$$\text{Indicador 18B.1} = \left(\frac{\frac{\text{Despesas liquidadas em educação básica}}{\text{Número de alunos da educação básica matriculados na rede pública e conveniada}}}{\frac{\text{Produto interno bruto}}{\text{População total}}} \right) \times 100$$

Indicador 18B.2: Investimento público em educação básica pública por aluno da educação básica matriculado nas redes estaduais e municipais públicas em proporção ao PIB *per capita*:

$$\text{Indicador 18B.2} = \left(\frac{\frac{\text{Despesas liquidadas em educação básica pública}}{\text{Número de alunos da educação básica matriculados na rede pública}}}{\frac{\text{Produto interno bruto}}{\text{População total}}} \right) \times 100$$

Indicador 18C.1: Número de redes estaduais/distrital, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ:

Indicador 18C.1 = Quantidade de redes estaduais/distrital, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ

Indicador 18C.2: Percentual de redes municipais, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ:

$$\text{Indicador 18C.2} = \frac{\text{Número de redes municipais, cujo VAAT é igual ou superior ao CAQ}}{\text{Total de redes municipais}} \times 100$$

Para que seja possível monitorar as Metas 18.b. e 18.c., além da definição do(s) indicador(es), é preciso que seja estabelecido o CAQ, uma vez que essa meta estabelece, que até o fim da vigência do plano, o investimento por aluno seja equivalente ao CAQ.

O CAQ é um valor de referência que expressa um padrão nacional de qualidade e deverá ser regulamentado com base nos termos do parágrafo 7º do artigo 211 da Constituição Federal.

Para o monitoramento do Objetivo 18.d., será fundamental a definição e a pactuação de um padrão de infraestrutura escolar que garanta uma oferta educacional de qualidade. A partir dessa definição, será possível avaliar o grau de adequação da infraestrutura em cada estabelecimento de ensino, além de identificar as desigualdades nas condições de oferta presentes no sistema público de ensino.

APURAÇÃO DOS INDICADORES DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO E EDUCAÇÃO PÚBLICA COM A UTILIZAÇÃO DOS VALORES LIQUIDADOS

No monitoramento do PNE atual, os indicadores de gastos públicos em educação pública (20A) e de gastos públicos em educação (20B) estão sendo apurados pelos valores informados pelos entes como despesas pagas, incluindo os restos a pagar pagos⁴. Essa escolha baseou-se no princípio de estimar o total de valores pagos em educação, em determinado ano, mesmo incluindo despesas executadas em outros exercícios financeiros.

Contudo, a escolha dessa fase da despesa para apuração dos indicadores de investimentos educacionais, apresenta dois grandes problemas: primeiro, a fase do pagamento, incluindo restos a pagar pagos, não é o critério mais aderente para

⁴ Para uma análise sobre as principais fases da despesa pública, consultar STN (2024, p. 103-106).

a apuração desejada; segundo, há a divergência em relação à etapa utilizada como referência principal para a aferição do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) (CF, art. 212).

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (STN, 2024, p. 103-106) define as três principais fases da despesa: o empenho, a liquidação e o pagamento. A utilização de qualquer uma dessas fases para o monitoramento do PNE pode ser adotada, pois representam etapas da execução da despesa pública (STN, 2024, p. 105). Contudo, para o objetivo em tela, a apuração do investimento público em educação, argumenta-se que a fase da liquidação guarda mais aderência.

O empenho consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico (STN, 2024, p. 105). Trata-se, portanto, da etapa inicial da execução, a reserva dos valores para determinado gasto. Entretanto, esse gasto pode não se realizar no ano corrente e até mesmo não se realizar (cancelamento), assim, nessa fase da despesa não há garantia de que essa despesa irá ocorrer.

Já o pagamento refere-se a entrega de numerário ao credor e deve ser efetuado após a regular liquidação da despesa (STN, 2024, p. 106). Nesse caso, a apuração pelo pagamento foge um pouco do objetivo central a ser analisado que é, justamente, se o bem ou serviço contratado foi prestado, não se já houve a transferência para o credor. Inclusive, uma despesa pode ser liquidada em um ano, e não ser paga nesse mesmo ano, como no caso dos restos a pagar processados.

Já os valores liquidados se aproximam mais do objetivo de apurar as despesas educacionais, pois é nessa fase que se verifica se o bem foi entregue ou o serviço prestado (STN, 2024, p. 106). Ao incluir no indicador o pagamento de restos a pagar pagos de despesas liquidadas em outro exercício, os atuais indicadores fogem do objetivo principal do monitoramento, que é verificar o investimento educacional em cada ano.

A etapa de liquidação também é a referência principal utilizada para o cálculo do atendimento do Mínimo Constitucional em MDE. Esse preceito constitucional é a principal referência legal sobre a aplicação dos recursos em educação.

A Constituição Federal, em seu artigo 212, determina que a União aplicará, anualmente, o mínimo de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita resultante de impostos, incluindo as transferências, na MDE. Contudo, nem a carta magna nem a LDB regulamentaram em qual etapa da despesa esse mínimo deveria ser aferido.

No caso do governo federal, o cálculo do mínimo constitucional tem sido realizado, ao longo do exercício, considerando as despesas liquidadas, sendo, ao final do exercício, acrescido, o montante inscrito em restos a pagar não-processados (STN, 2024, p. 10). A inscrição de restos a pagar é o ato contábil de transferir para

o ano seguinte, despesas empenhadas, mas não pagas, no exercício em que foram empenhadas, como restos a pagar. No caso das não processadas, são despesas empenhadas, que embora não tenham alcançado a fase da liquidação, por força de dispositivo legal, são consideradas gastos do exercício financeiro do empenho (STN, 2024, p. 10).

No caso dos indicadores do PNE, em que se objetiva verificar o valor investido em educação, em cada ano, o que importa são os valores liquidados anualmente, já que os restos a pagar não processados, ainda não representam bens ou serviços prestados e verificados pelos entes na educação, no referido ano.

Além da aderência conceitual/legal, a escolha da fase da despesa a ser considerada deve levar em conta as bases de dados disponíveis. Nesse caso, as três fases principais da despesa, do empenho, da liquidação e do pagamento, estão, em geral, presentes nas bases de dados. Contudo, a informação sobre restos a pagar não é homogênea entre as bases utilizadas, sendo de difícil acesso e tratamento em alguns casos. Importante destacar que para o computo dos indicadores que monitoram a Meta 20 do atual PNE são utilizadas muitas bases de dados, com destaque para o Tesouro Gerencial/Sistema integrado de Administração Financeira (Siafi), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), Finanças do Brasil (Finbra)/STN e os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

Apesar de representar uma alteração conceitual relevante, seu impacto sobre os gastos públicos em educação é pequeno e praticamente não altera os Indicadores 20A e 20B, utilizados para monitorar a Meta 20 do PNE vigente. Uma primeira forma de notar o efeito dessa troca é sobre a participação de cada um dos entes governamentais no total de recursos gastos em educação.

O Gráfico 3 mostra a participação dos entes nos gastos públicos em educação pública (Indicador 20A) considerando a fase de pagamento (linhas pontilhadas), incluindo restos a pagar pagos, e liquidação (linhas contínuas). Não há alteração importante no movimento de participação dos entes no Indicador 20A. Praticamente não há mudança para os municípios, que continuam com a maior e crescente participação (chegando, em 2022, a 45,5%). Os governos estaduais continuam com a segunda maior participação, mas caindo de 36%, em 2015, para 33,2%, em 2022. No critério anterior, de pagamento, a participação dos estados era de, aproximadamente, 32%, no final do período. Esse aumento de cerca de 1,3 pontos percentuais (p.p.) é explicado, em certa medida, pela pequena queda na participação do governo federal, de 22,9% para 21,4%. Contudo, essas variações são marginais e não alteram a interpretação sobre a participação dos entes nos gastos em educação pública, conforme se observa no Gráfico 3.

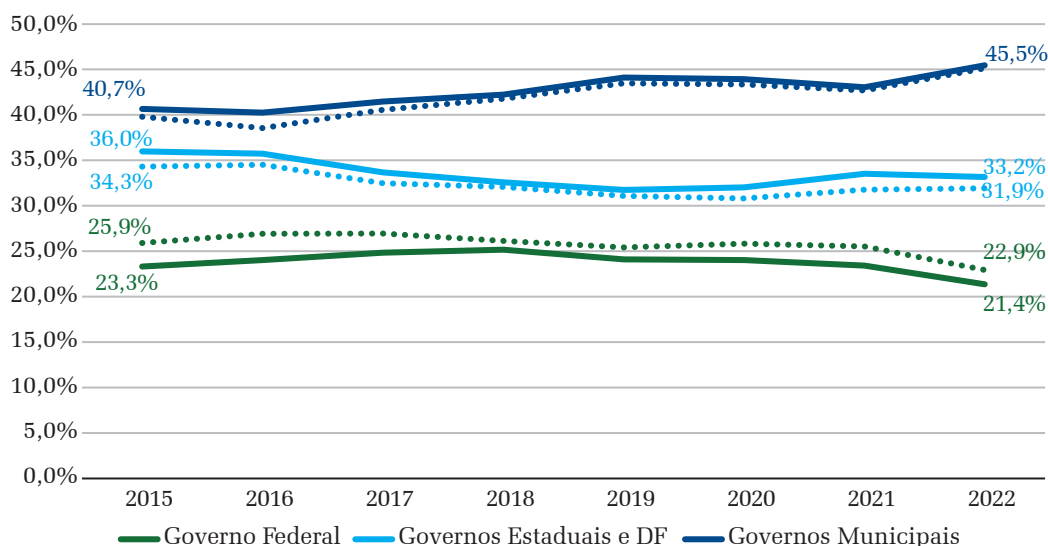


GRÁFICO 3

PARTICIPAÇÃO DOS ENTES GOVERNAMENTAIS NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM %) - BRASIL - 2015-2022

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022).

Notas: * Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

Também não há alteração importante no movimento de participação dos entes no Indicador 20B, considerando os dois critérios de análise (Gráfico 4). Os municípios continuam com a maior e crescente participação, chegando a 41,3%, em 2022. Já o governo federal está se aproximando da participação dos estados, em qualquer um dos critérios. A participação desses entes está próxima de 28,5%.

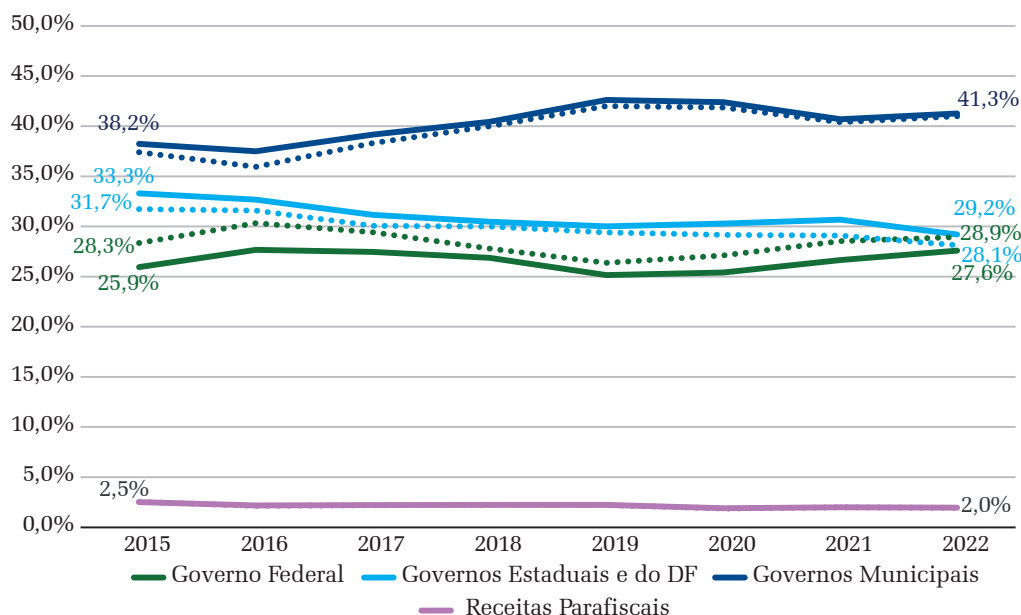


GRÁFICO 4

**PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM %)
- BRASIL - 2015-2022**

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024. (Brasil. RFB (2022); Orçamento de Subsídios da União, 7ª Edição (Brasil. MPO (2023); Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade SENAI, SENAC, SESI, SESC (2015 a 2022).

Notas: * Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

Quando se considera a evolução dos indicadores de gastos públicos em educação de maneira agregada, sem considerar as diferenças entre os entes, o efeito da melhoria conceitual na apuração é ainda menor. Não havendo praticamente diferença nos Indicadores 20A e 20B nos dois critérios de apuração das despesas (Gráficos 5 e 6, em que a linha tracejada foi calculada com base nas despesas pagas e a linha contínua com base nas despesas liquidadas). No caso do Indicador 20A, apresentado no Gráfico 5, apesar de haver uma mudança de 0,1 p.p., em 2022 (de 5,1% para 5%), na verdade, essa diferença é de apenas 0,04 p.p., sem efeito de mudança avaliativa, portanto.

As diferenças em termos de valores de investimentos educacionais, sem a comparação com o PIB, como nos Indicadores 20A e 20B, também são muito pequenas. Durante todo o período, 2015 a 2022, os valores gastos em educação pública e em educação liquidados foram, em média, 0,8% menores do que os valores considerados na fase do pagamento, incluindo os restos a pagar pagos. A maior diferença percentual foi observada em 2020, quando os gastos liquidados em educação pública e em educação ficaram 2% abaixo. Como mencionado, essas variações não chegam a impactar os Indicadores 20A e 20B. Os valores detalhados podem ser consultados no Apêndice 1.

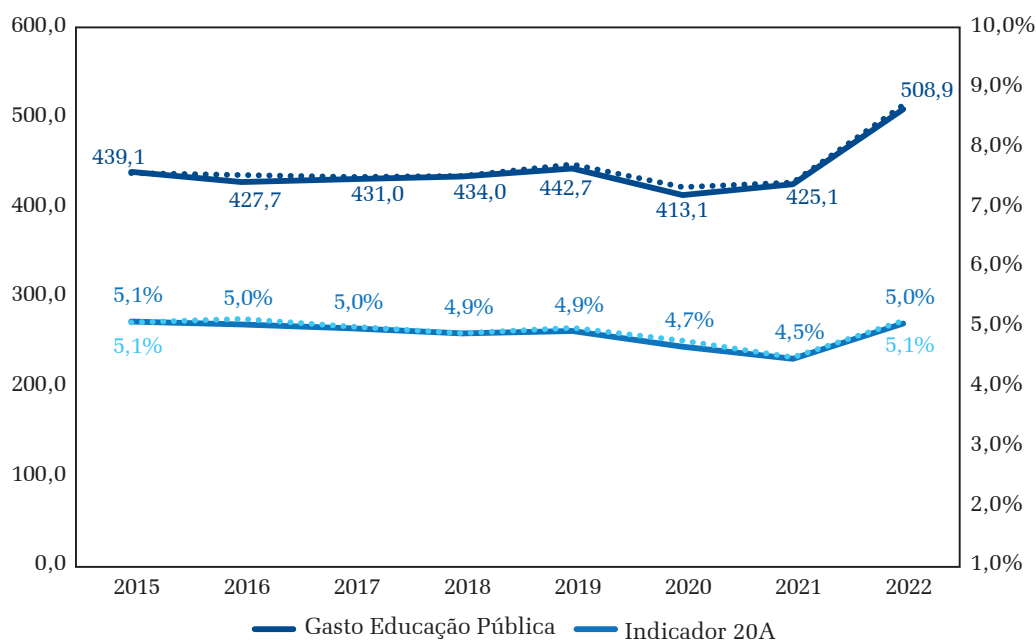


GRÁFICO 5

**GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL
E INDICADOR 20A (EM % DO PIB) - BRASIL - 2015-2022**

Fonte: Elaborada pelos autores com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, [s.d.]); Brasil. Finbra (Brasil. STN, [s.d.]); Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]); Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018 - 2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019 - 2022) e Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018 - 2022).

Notas: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022

** Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

*** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

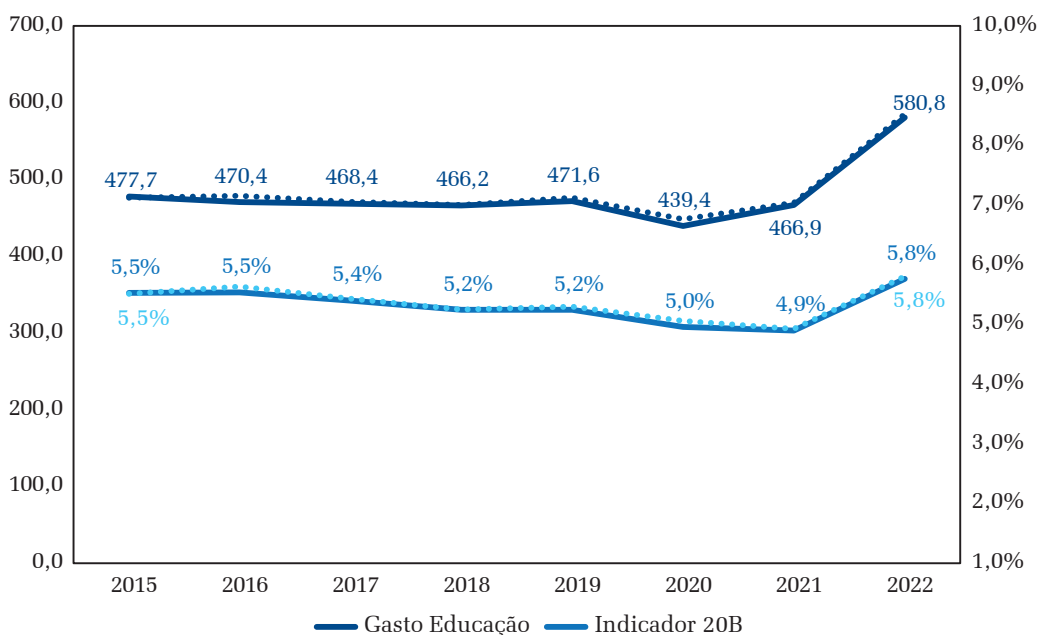


GRÁFICO 6

**GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (EM R\$ BILHÕES)* TOTAL E INDICADOR 20B
(EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022**

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siope (Brasil, FNDE, [s.d.]), Finbra (Brasil, STN, [s.d.]), Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [s.d.]), Secretarias de Estado da Fazenda (2015-2022) de Alagoas, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Norte (2018-2020), Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro (2019-2022), Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal (2018-2022), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024. (Brasil. RFB (2022), Orçamento de Subsídios da União (Brasil. MPO, 2023) e Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Senai, Senac, Sesi, Sesc (2015 a 2022).

Notas: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022

** Em destaque (linhas contínuas) a partição feita com base nas despesas liquidadas e as linhas pontilhadas representam a partição com base nas despesas pagas, incluindo restos a pagar pagos.

*** Os dados referentes ao período entre 2015 e 2020 foram calculados a partir de bases de dados enviadas pelo FNDE em março de 2022. Já para os anos de 2021 e 2022 as bases foram enviadas em novembro de 2023.

CONCLUSÃO

Conforme o exposto neste artigo, o Objetivo 18 apresentou avanços importantes em relação ao que é proposto na atual Meta 20 do PNE. Essas melhorias decorrem da desagregação no corpo das metas de investimento público, dos valores por aluno. No PNE atual, apesar do avanço de se prever uma meta de investimento em educação pública em relação ao PIB, esse objetivo de política tinha ficado muito agregado. O estabelecimento de metas por aluno, ainda que só para a educação básica, representa um grande avanço, pois é possível monitorar a evolução do investimento por aluno e não apenas por agregado.

Além disso, o avanço principal decorre do estabelecimento de metas com referências adequadas de comparação. Assim, as metas construídas em comparação

com o PIB *per capita* dos países da OCDE e, principalmente, do CAQ, representam passos importantes para uma avaliação adequada das políticas de financiamento.

Contudo, ainda faltam detalhes para a definição mais precisa dos indicadores, como a delimitação dos gastos a serem considerados na Meta 18.a. No PNE atual, há uma certa contradição, já que no corpo do texto se fala em investimentos públicos em educação (§ 4º, art. 5º) e no *caput* da Meta 20 existe a qualificação dos investimento públicos em educação pública. Já no atual PL do novo PNE, a meta se refere à investimento público em educação, seguindo o artigo 214 da Constituição Federal. Diante disso, a melhor alternativa proposta seria, tal como no plano atual, continuar com dois indicadores: um para o investimento público em educação pública, e outro mais abrangente, que incluía as exceções — como os gastos públicos destinados à educação privada via programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni), os subsídios do Fies, entre outros. O monitoramento desses dois conjuntos de investimentos é importante e já vem sendo feito no PNE vigente.

Uma outra recomendação seria sobre a necessidade de uma definição legal sobre a metodologia de apuração dos valores de CAQ, tendo em vista sua relevância para o monitoramento das metas de financiamento. Entende-se que foi um grande avanço essa inclusão nas metas do novo PNE, já que antes o CAQ se configurava entre as estratégias, tão somente. Contudo, um passo seguinte é o estabelecimento de parâmetros e de metodologias mensuráveis, que permitam aferir esses valores e propiciar a comparação com os investimentos educacionais atuais.

O artigo apresentou ainda a necessidade de um ajuste técnico nos indicadores de investimentos públicos em educação, atualmente calculados pelo Inep para o monitoramento do atual e novo PNE, que seriam calculados mais adequadamente utilizando-se dos valores liquidados e não mais dos valores de pagamentos totais, que incluem valores de restos a pagar pagos de despesas educacionais realizadas em anos anteriores. Embora represente um avanço conceitual e operacional relevante, essa mudança não acarreta alterações significativas nos indicadores, como demonstrado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALAGOAS (AL). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Maceió, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://transparencia.al.gov.br/portal/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. *Projeto de Lei 2.614, de 2024*. Propõe o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034. Brasília, DF, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2024/PL/pl-2614.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2016-2018*. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2018-2020*. Brasília, DF: Inep, 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2020-2022*. Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Indicadores Financeiros Educacionais*. Brasília, DF: Inep, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 3 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2024b*. Brasília, DF: Inep, 2024b.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Siope: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação*. Brasília, DF, 19 ago. 2025. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 10 jan. 2024

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). *Orçamento de subsídios da União*: relatório de subsídios tributários, financeiros e creditícios do período de 2003 a 2022. 7. ed. Brasília, DF: MPO, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao-7a-edicao.pdf>. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 20 ago. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Sincofi*: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Brasília, DF, [2025a]. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Tesouro Gerencial*. Brasília, DF, [2025b]. Acesso por senha administrativa. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br>. Acesso em: 2 out. 2025.

DISTRITO FEDERAL (DF). Secretaria de Estado de Economia (SEEC). *Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO)*. Brasília, DF, 31 jan. 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/relatorios-da-lrf-2>. Acesso em: 2 out. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Indicadores IBGE*: sistema de contas nacionais trimestrais. Rio de Janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html>. Acesso em: 2 out. 2025.

MINAS GERAIS (MG). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido [de] Execução Orçamentária (RREO)*. Belo Horizonte, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/. Acesso em: 2 out. 2025.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). *Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas*: ano calendário 2017: série 2015 a 2020. Brasília, DF, 1 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO DE JANEIRO (RJ). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Rio de Janeiro, 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://portal.fazenda.rj.gov.br/contabilidade/relatorios-fiscais/>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO GRANDE DO NORTE (RN). Portal da Transparência. *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Natal, 31 jul. 2025. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <http://www.transparencia.rn.gov.br/demonstrativo-fiscal>. Acesso em: 2 out. 2025.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)*. Porto Alegre, [2025]. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/relatorio-de-execucao-orcamentaria-lrf-683768310a9fa>. Acesso em: 2 out. 2025.

SÃO PAULO (SP). Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento (Sefaz). *Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO)*. São Paulo, [2025]. Inclui “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)” do estado. Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Relatório-Resumido-da-Execução-Orçamentária.aspx>. Acesso em: 2 out. 2025.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL (SENAC). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Senac 2015 a 2022*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://transparencia.senac.br/#/dn/publicacoes>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM INDUSTRIAL (SENAI). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Senai 2015 a 2022*. Brasília, DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/senai/canais/transparencia/demonstracao-de-resultados/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO (SESC). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Sesc 2015 a 2022*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://transparencia.dn.sesc.com.br/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA (SESI). *Demonstrativo do Cumprimento da Aplicação de Recursos no Programa de Gratuidade – Sesi 2015 a 2020*. Brasília, DF, [s.d.]. Documentos oficiais da entidade disponibilizados pela Secretaria de Educação

Profissional e Tecnológica (Setec). Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/sesi/canais/transparencia/demonstracao-de-resultados/#relatorio-de-gestao-dn>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Inep, 2021.

TANNO, C. R. *Manutenção e desenvolvimento do ensino, investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado*. Estudo Técnico CONOF. Brasília, DF: CAM, 2014. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/educacao-cultura-e-esportes/et15_2014_v2-1. Acesso em: 3 out. 2025.



APÊNDICE

TABELA 1

**TOTAL DE DESPESAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA E EM EDUCAÇÃO
(EM R\$ BILHÕES)* E INDICADORES 20A E 20B (EM % DO PIB) – BRASIL – 2015-2022**

Ano	Educação Pública				Educação			
	Despesa Paga	Despesa Liquida	20A_Pag	20A_Liq	Despesa Paga	Despesa Liquida	20B_Pag	20B_Liq
2015	437,76	439,1	5,1%	5,1%	476,33	477,66	5,5%	5,5%
2016	435,53	427,7	5,1%	5,0%	478,68	470,43	5,6%	5,5%
2017	433,46	431,0	5,0%	5,0%	470,96	468,39	5,4%	5,4%
2018	434,35	434,0	4,9%	4,9%	466,66	466,22	5,2%	5,2%
2019	447,48	442,7	5,0%	4,9%	476,26	471,64	5,3%	5,2%
2020	421,94	413,1	4,8%	4,7%	448,27	439,38	5,1%	5,0%
2021	427,26	425,1	4,5%	4,5%	469,48	466,89	4,9%	4,9%
2022	513,41	508,9	5,1%	5,0%	585,16	580,80	5,8%	5,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Siope (Brasil. FNDE, 225), Finbra (Brasil. STN, 2025), Tesouro Gerencial (Brasil, STN, [2025b]), Secretarias de Estado da Fazenda de Alagoas (2025), Distrito Federal (2025), Minas Gerais (2025), Rio Grande do Norte (2025), Rio Grande do Sul ([2025]) e Rio de Janeiro (2025), Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2021 – Série 2019 a 2024 (Brasil. RFB (2022), Orçamento de Subsídios da União (Brasil. MPO, 2023) e Relatórios de Acompanhamento da Gratuidade Senai ([s.d.]), Senac ([s.d.]), Sesi ([s.d.]), Sesc ([s.d.]).

Nota: * Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de dez/2022



VENDA PROIBIDA

inep

MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO