



SENADO FEDERAL  
Comissão de Educação e Cultura

SF/23535.33280-20

RELATÓRIO FINAL Nº – CE, 2023

# **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA**

## **PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE META 7**

Brasília, 5 de dezembro de 2023.



Assinado eletronicamente, por Sen. Damares Alves

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/6493204625>

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### MAPAS

Mapa 1 – Taxa de aprovação total por município – Anos iniciais do ensino fundamental – Brasil 2019-2021 .....	24
Mapa 2 – Taxa de aprovação total por município – Anos finais do ensino fundamental – Brasil 2019-2021 .....	25
Mapa 3 – Taxa de aprovação total por município – Ensino médio – Brasil 2019-2021 .....	25
Mapa 4 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental - 2005-2021 .....	28
Mapa 5 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental - 2005-2021 .....	29
Mapa 6 - Ideb do ensino médio - 2019-2021 .....	29

### GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019 .....	33
Gráfico 2 – Distribuição Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019 .....	33
Gráfico 3 – Distribuição Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019 .....	35
Gráfico 4 – Distribuição Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019 .....	35
Gráfico 5 – Distribuição Percentual dos alunos do ensino médio por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019 .....	36
Gráfico 6 – Distribuição Percentual dos alunos do ensino médio por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019 .....	37



## QUADROS

Quadro 1: Estratégias da Meta 7 por audiência realizada .....	8
Quadro 2: Cronograma de execução do Plano de Trabalho de Avaliação da Política Pública do PNE 2014-2024 em relação à Meta 7 .....	9
Quadro 3 – Estratégias da Meta 7 do PNE: realização e fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica .....	41
Quadro 4 – Audiências públicas realizadas na Comissão de Educação e Cultura para debater o cumprimento e a avaliação da Meta 7 do PNE .....	57
Quadro 5: Propostas de melhoria da qualidade da educação básica e dos indicadores que medem essa qualidade .....	61

## TABELAS

Tabela 1: Médias do Ideb por ano e etapas de ensino .....	16
Tabela 2: Evolução do Ideb – Anos iniciais do ensino fundamental .....	26
Tabela 3: Evolução do Ideb – Anos finais do ensino fundamental .....	27
Tabela 4: Evolução do Ideb – Ensino Médio .....	28



## SUMÁRIO

<b>1. Definição e Plano de Trabalho</b> .....	5
1.1. <i>Definição</i> .....	5
1.2. <i>Plano de trabalho</i> .....	6
<b>2. O Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024</b> .....	9
1.1. <i>O Plano Nacional de Educação conforme o que determina a Constituição Federal de 1988</i> .....	10
1.2. <i>PNE 2001-2010: o primeiro plano decenal após a CF/88</i> .....	11
1.3. <i>O PNE 2014-2024: histórico de elaboração e aprovação do Plano</i> .....	12
1.4. <i>Apresentação do PNE 2014-2024</i> .....	13
<b>3. Meta 7 do PNE 2014-2024: detalhamento das estratégias da Meta no âmbito do Plano</b> .....	15
<b>4. O Ideb e a qualidade da educação básica no país</b> .....	19
4.1. <i>Antecedentes e dados de aprovação e desempenho escolar antes do Ideb</i> ....	19
4.2. <i>O Ideb e seus componentes</i> .....	21
4.3. <i>Histórico de desenvolvimento, implantação e resultados do Ideb a partir de 2007:23</i>	
4.4. <i>Ações de monitoramento e avaliação desde 2007, com especial atenção ao período de vigência do PNE (a partir de 2014)</i> .....	30
4.4.1. <i>Resultados do Ideb para anos iniciais do ensino fundamental – Meta: 6,0 até 2024</i> .....	32
4.4.2. <i>Resultados do Ideb para anos finais do ensino fundamental</i> .....	34
4.4.3. <i>Resultados do Ideb para o ensino médio</i> .....	36
4.5. <i>Aspectos e impactos das estratégias previstas na meta 7 do PNE nos resultados do Ideb</i> .....	38
4.5.1. <i>Estratégias da Meta 7 que envolvem, sobretudo, metas educacionais</i> ....	48
4.5.2. <i>Estratégias da Meta 7 que envolvem, sobretudo, infraestrutura escolar</i> .....	52
4.5.3. <i>Estratégias da Meta 7 que envolvem professores, gestão e investimento</i> .....	53
<b>5. Discussões e propostas para melhoria da qualidade da educação: contribuições das Audiências Públicas realizadas</b> .....	56
5.1. <i>Propostas apresentadas para a melhoria da qualidade da educação e dos indicadores que medem essa qualidade</i> .....	61



5.2. Principais assuntos abordados durante as Audiência Públicas .....	65
5.2.1. Discussão sobre o que é qualidade da educação básica .....	65
5.2.2. Direito à educação básica .....	66
5.2.3. Diagnóstico da qualidade da educação básica .....	69
5.2.4. Combate à violência na escola e promoção ao direito à saúde física, mental e emocional dos educandos .....	74
5.2.5. Infraestrutura e gestão escolar .....	78
5.2.6. Qualidade dos dados da educação básica .....	82
5.2.7. Sistema de avaliação da educação básica .....	83
5.2.8. O Ideb atual e novo Ideb .....	85
<b>6. Considerações finais</b> .....	<b>90</b>
<b>Referências Bibliográficas Adicionais</b> .....	<b>93</b>



## 1. Definição e Plano de Trabalho

### 1.1. Definição

Avaliar uma política pública é investigar seus efeitos no mundo real, com o propósito de fornecer insumos para sua continuidade e eventual ampliação, para a modificação de algum aspecto de sua concepção ou execução, ou simplesmente para subsidiar a decisão por seu encerramento.

O art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), introduzido pela Resolução nº 44, de 2013, estabelece que as comissões permanentes selecionarão, na área de sua competência, até o último dia útil do mês de março, políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas. A avaliação em questão estender-se-á aos impactos das políticas selecionadas e às atividades de suporte para a sua execução.

A Comissão de Educação e Cultura (CE) aprovou, em 11 de abril de 2023, o Requerimento nº 18, de 2023, da Senadora Damares Alves, para que a política pública a ser avaliada no âmbito desta Comissão fosse o Plano Nacional de Educação, especificamente em relação à sua meta 7, qual seja, "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 (...)". À autora do requerimento coube a relatoria da matéria.

Durante a 93ª reunião extraordinária da Comissão de Educação e Cultura, realizada no dia 5 de dezembro de 2023, a Senadora Damares Alves apresentou relatório preliminar da avaliação da política pública do Plano Nacional de Educação. Na mesma data, o relatório foi lido pela relatora e aprovado pelos senadores presentes.



## 1.2. Plano de trabalho

O objetivo do Plano de Trabalho é apresentar um retrato, o mais próximo possível da realidade, do que já foi implementado em relação à política pública analisada, neste caso, o Plano Nacional de Educação particularmente no que diz respeito à sua meta 7, e às dificuldades enfrentadas ao longo desse processo, de modo a ter clareza acerca das reais necessidades da política educacional brasileira para os próximos 10 anos.

Como resultado deste trabalho, realizado com o apoio da Consultoria Legislativa do Senado Federal (Conleg), espera-se não apenas reforçar o exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo, estabelecendo uma estratégia proativa de atuação que permita analisar e avaliar a política de educação básica no país, como também contribuir para os debates, nesta Casa, em relação ao novo Plano Nacional de Educação, que deverá ser aprovado em 2024 para o decênio 2024-2034.

Como consequência da avaliação, o Relatório Final apresenta recomendações e sugestões aos órgãos executores das ações avaliadas, bem como sugestões de aprimoramento da legislação específica capazes de catalisar a solução dos problemas que ainda impedem que a educação básica no Brasil alcance patamar de excelência em todos os seus níveis.

A avaliação foi realizada pela consolidação e análise de informações coletadas de agentes setoriais públicos que executam atividades de governo ou de regulação relativas à política educacional, quais sejam: Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Conselho Nacional de Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSEBE), e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Também foi consultado o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) acerca da existência de algum trabalho de monitoramento e avaliação do Programa, em andamento, nesses órgãos.



Ademais, foram promovidas cinco audiências públicas com o objetivo de debater os resultados alcançados pelo PNE 2014-2024 em relação às 36 estratégias da meta 7, assim distribuídas (Quadro 1):

**Quadro 1: Estratégias da Meta 7 por audiência realizada**

<b>Audiência</b>	<b>Tema geral</b>	<b>Descrição</b>	<b>Estratégias associadas</b>
<b>1</b>	<b>Avaliação</b>	Análise de indicadores, índices e estatísticas relacionados aos componentes do Ideb e a aspectos relativos à qualidade da educação	7.2 a 7.4, 7.6 a 7.8, 7.10, 7.11, 7.21, 7.32
<b>2</b>	<b>Modelos alternativos de educação</b>	Pertinência e a qualidade de modelos diferenciados de educação para povos e comunidades tradicionais, negros, pessoas com deficiência, dentre outros públicos	7.14, 7.24-7.28
<b>3</b>	<b>Atendimento ao aluno</b>	Ações e políticas relativos diretamente à aprendizagem, que impactam a qualidade da educação (material didático, conteúdo, alimentação, transporte, recursos digitais, etc.)	7.12, 7.13, 7.15, 7.17, 7.23, 7.33
<b>4</b>	<b>Infraestrutura e gestão escolar</b>	Iniciativas de promoção e fomento à ampliação e a melhorias na infraestrutura e na gestão escolar, bem como as condições técnicas ofertadas para os profissionais da educação	7.16, 7.18 a 7.20, 7.22, 7.31, 7.34-7.36
<b>5</b>	<b>Novo Ideb</b>	Reflexões e propostas para um novo Ideb	Meta 7

Fonte: formulação própria.

O Plano de Trabalho aprovado pela CE havia previsto uma sequência de atividades, todavia, em razão de contingências do processo legislativo não puderam ocorrer segundo o plano original. Algumas atividades foram concluídas na data planejada; outras em datas posteriores; e algumas delas não foram concluídas. O Quadro 2, a seguir, apresenta uma síntese desse processo:



**Quadro 2: Cronograma de execução do Plano de Trabalho de Avaliação da Política Pública do PNE 2014-2024 em relação à Meta 7**

<b>Prazo proposto</b>	<b>Atividade</b>	<b>Situação</b>	<b>Data realizada</b>
28/04/2023	Elaboração do plano de trabalho	Elaborado	28/04/2023
02/05/2023	Aprovação do plano de trabalho na CE	Apresentado e aprovado	04/05/2023
02/05/2023	Aprovação do requerimento que convoca ciclo de audiências públicas	Apresentado e aprovado	04/05/2023
05/05/2023	Requerimento de informação aos órgãos responsáveis pelo PNE	Apresentado e aprovado o envio de ofício aos órgãos	04/05/2023
26/05/2023	Realização da 1ª audiência pública	Por indisponibilidade de datas no calendário da CE, não foi possível realizar esta audiência. Não obstante, os assuntos planejados inicialmente para serem nela tratados foram abordados nas audiências seguintes realizadas pela Comissão	-
09/06/2023	Resposta dos órgãos responsáveis pelo PNE	Somente a Controladoria-Geral da União respondeu à solicitação encaminhada pela Comissão. O MEC, Inep, e o TCU não retornaram até a conclusão deste relatório	07/08/2023
07/07/2023	Realização da 2ª audiência pública	Realizada	07/07/2023
04/08/2023	Sistematização de dados oficiais recebidos dos órgãos oficiais	Essa atividade restou parcialmente prejudicada em decorrência da ausência de resposta por parte dos órgãos provocados pela Comissão e sua conclusão foi adiada devido à data da resposta da CGU	31/08/2023
11/08/2023	Realização da 3ª audiência pública	Realizada	11/08/2023
06/09/2023	Realização da 4ª audiência pública	Realizada em data posterior ao planejado devido ao calendário da Comissão	22/09/2023
11/10/2023	Realização da 5ª audiência pública	Realizada em duas partes (manhã e tarde)	06/10/2023
31/10/2023	Elaboração de versão preliminar de relatório final	Realizada	01/12/2023
30/11/2023	Apreciação e aprovação de relatório pela CE	Realizada na 93ª reunião extraordinária da Comissão	05/12/2023

Fonte: formulação própria.



Da análise da coluna de situação do Quadro 2, percebe-se que não foi concluída, tempestivamente, a obtenção das informações dos órgãos do Executivo, bem como não foi possível realizar a primeira audiência agendada e houve atraso na realização da quarta. Também foi necessário adiar a apresentação do relatório final na CE, em decorrência de atraso na elaboração do documento.

## **2. O Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024**

### *1.1. O Plano Nacional de Educação conforme o que determina a Constituição Federal de 1988*

O Plano Nacional de Educação é um documento editado periodicamente, por meio de lei, que compreende desde diagnósticos sobre a educação brasileira até a proposição de metas, diretrizes e estratégias para o desenvolvimento do setor. Projetos e ideias de “*planos educacionais*” existem desde a década de 1930 no Brasil, mas o primeiro plano a nível nacional foi oficializado apenas em 1962. Desde então, seguiram apenas planos menores, com foco em setores ou localidades específicas.

A ideia voltou a ter força com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que determinou, em seu art. 214, que o país deve estabelecer, por lei, o plano nacional de educação (PNE), com duração decenal. O objetivo do plano, segundo a Carta Magna, é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.

Desse modo, conforme a CF/88, as ações coordenadas no escopo do PNE devem conduzir à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho, à promoção humanística, científica e tecnológica do País, e ao estabelecimento de meta de



aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB).

Como consequência dessas determinações constitucionais, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estabeleceu que a União é responsável por elaborar o PNE, em colaboração com os demais entes federados. Essa Lei fixou, ademais, prazo de um ano para seu encaminhamento ao Congresso Nacional. As leis nacionais, por meio das quais se estruturaram os planos decenais de educação, seguiram, portanto, tais diretrizes constitucionais e legais.

### *1.2. PNE 2001-2010: o primeiro plano decenal após a CF/88*

Após a promulgação da nossa Constituição, em 1988, o Congresso Nacional aprovou o primeiro PNE 2001-2010, por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Esse plano possuía um conjunto importante de objetivos e prioridades.

Os objetivos do PNE 2001-2010 eram quatro:

- 1) a elevação global do nível de escolaridade da população;
- 2) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- 3) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- 4) a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

As prioridades do PNE 2001-2010, por sua vez, eram cinco:

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino;
2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram;
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior;



4. Valorização dos profissionais da educação; e
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.

Apesar do esforço de elaboração do PNE 2001-2010, observou-se baixo cumprimento do Plano no período determinado. A literatura especializada informa que, entre as principais razões, destacam-se a baixa previsão orçamentária vinculada aos objetivos do Plano e a falta de mecanismos de acompanhamento e avaliação à época.

### *1.3. O PNE 2014-2024: histórico de elaboração e aprovação do Plano<sup>1</sup>*

Foi no contexto de baixo cumprimento do PNE 2001-2010 que se iniciaram, em 2010, os debates para elaboração do segundo Plano Nacional de Educação. A Conferência Nacional de Educação (Conae) daquele ano traçou as diretrizes do novo plano. Com a presença de mais de 3 mil delegados e intensa participação de atores sociais mobilizados em torno da educação, a Conae teve como tema central a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), a partir de um processo participativo e plural de formulação, debate e formação de consensos para balizar o novo PNE. Seu documento final foi considerado o principal marco inicial do texto que viria a ser aprovado anos depois, em 2014, pelo Congresso Nacional.

Ao final do mesmo ano, o Poder Executivo da União apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 8.035, em 20 de dezembro de 2010, como sendo a proposta do governo para o PNE 2011-2020. O texto se estruturava em 12 artigos e um anexo com 20 metas e 170 estratégias para alcançá-las. Na Exposição de Motivos elaborada pelo Ministério da Educação (MEC), constavam os antecedentes do projeto, os conceitos principais e

---

<sup>1</sup> Esta sessão do relatório toma como referência o artigo “*Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional*” (2015), de autoria de Tatiana Feitosa de Brito, Consultora Legislativa em Educação do Senado Federal. Disponível em: <<https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>>. Acesso em 25 set 2023.



uma referência à sua construção coletiva, oriunda da Conae. Observou-se, nessa proposta, uma abordagem mais enxuta e sistêmica do que a que havia marcado o PNE 2001-2010.

Durante sua longa tramitação no Parlamento, as diferentes versões que evoluíram do projeto inicial, tanto na Câmara quanto no Senado, buscaram aprimoramentos incrementais, acréscimo de estratégias e reformulações de metas, sem, no entanto, que se abandonasse a estrutura básica originalmente proposta pelo Poder Executivo. Diversas audiências públicas, debates, disputas e substitutivos marcaram o processo de quatro anos de discussão e aprovação do Plano no Poder Legislativo da União.

Após esse longo e complexo período, a Presidência da República, enfim, sancionou sem quaisquer vetos a proposta que veio a se tornar a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu o PNE para o período de 2014 a 2024.

#### *1.4. Apresentação do PNE 2014-2024*

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, possui 14 artigos e um anexo que, por sua vez, contém 20 metas e centenas de estratégias respectivamente associadas ao cumprimento de cada uma das metas. As 20 metas do PNE 2014-2024 apresentam-se da seguinte maneira:

META 1 [EDUCAÇÃO INFANTIL]: 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 (*17 estratégias*).

META 2 [ENSINO FUNDAMENTAL]: 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 (*13 estratégias*).

META 3 [ENSINO MÉDIO]: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) 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) (14 estratégias).

**META 4 [EDUCAÇÃO INCLUSIVA]:** universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) 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 (19 estratégias).

**META 5 [ALFABETIZAÇÃO DE CRIANÇAS]:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental (7 estratégias).

**META 6 [EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL]:** 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 (9 estratégias).

**META 7 [QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA]:** 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 médias nacionais para o Ideb (36 estratégias).

**META 8 [ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO]:** 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 (7 estratégias).

**META 9 [ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS]:** 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 (12 estratégias).

**META 10 [EJA E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL]:** 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 (11 estratégias).

**META 11 [EDUCAÇÃO PROFISSIONAL]:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (14 estratégias).

**META 12 [ACESSO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR]:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público (21 estratégias).



META 13 [DOCENTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR]: 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 (*9 estratégias*).

META 14 [MESTRES E DOUTORES]: 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 (*15 estratégias*).

META 15 [FORMAÇÃO DOCENTE INICIAL]: 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 (*13 estratégias*).

META 16 [FORMAÇÃO DOCENTE CONTINUADA]: 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 (*16 estratégias*).

META 17 [VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES]: 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 (*4 estratégias*).

META 18 [PLANO DE CARREIRA DOCENTE]: 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 (*8 estratégias*).

META 19 [GESTÃO DEMOCRÁTICA]: 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 (*8 estratégias*).

META 20 [FINANCIAMENTO]: 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 (*12 estratégias*).



### 3. Meta 7 do PNE 2014-2024: detalhamento das estratégias da Meta no âmbito do Plano

Dentre as 20 metas do PNE 2014-2024, a CE elegeu, para ser avaliada em 2023, a Meta 7, que trata do fomento à qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), conforme a tabela a seguir:

**Tabela 1: Médias do Ideb por ano e etapas de ensino**

Ideb	2015	2017	2019	2021
<b>Anos iniciais do ensino fundamental</b>	5,2	5,5	5,7	6,0
<b>Anos finais do ensino fundamental</b>	4,7	5,0	5,2	5,5
<b>Ensino médio</b>	4,3	4,7	5,0	5,2

Para atingir esse objetivo, foram estabelecidas 36 estratégias, a seguir listadas de forma resumida:

7.1) implementação de diretrizes pedagógicas para a educação básica e da base nacional comum curricular (BNCC), com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para cada ano dos ensinos fundamental e médio, respeitada a diversidade;

7.2) garantia de que, até 2024, todos os estudantes dos ensinos fundamental e médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano (até 2019, pelo menos 70%) e pelo menos 80% tenham alcançado o nível desejado (até 2019, pelo menos 50%);

7.3) construção, em colaboração entre os entes federados, de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão, entre outras dimensões, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.4) indução de processo contínuo de autoavaliação das escolas, que considere a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;



7.5) formalização e execução dos planos de ações articuladas, dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de profissionais da educação, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6) associação da prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, com prioridade para sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

7.7) aprimoramento contínuo dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a incluir o exame de ciências nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino;

7.8) desenvolvimento de indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

7.9) orientação das políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até 2024, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, Distrito Federal e Municípios;

7.10) divulgação bienal dos resultados dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico, e a transparência e o acesso público às informações técnicas do sistema de avaliação;

7.11) melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), de acordo com as seguintes projeções: 438 pontos em 2015, 455 pontos em 2018 e 473 pontos em 2021;

7.12) incentivo ao desenvolvimento, seleção, certificação e divulgação de tecnologias educacionais e incentivo de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, com acompanhamento dos resultados;

7.13) garantia de transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos e financiamento compartilhado;

7.14) desenvolvimento de pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;

7.15) universalização, até 2019, do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumento em três vezes, até 2014, da relação computador/aluno nas escolas da rede pública de educação básica;



7.16) apoio técnico e financeiro da gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos;

7.17) ampliação de programas e aprofundamento de ações de atendimento estudantil, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

7.18) garantia, em todas as escolas públicas de educação básica de: a) energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos; b) espaços para a prática esportiva, bens culturais e artísticos e equipamentos e laboratórios de ciências; e c) acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.19) institucionalização e manutenção, em regime de colaboração, de programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.20) provimento de equipamentos e recursos tecnológicos digitais, com criação de mecanismos para possibilitar a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a internet;

7.21) estabelecimento, até 2016, de parâmetros mínimos de qualidade, a serem utilizados como referência para infraestrutura e recursos pedagógicos das escolas, bem como instrumento para a adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

7.22) informatização integral da gestão das escolas públicas e das secretarias de educação, bem como manutenção de programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;

7.23) garantia de políticas de combate à violência na escola, inclusive com capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a promoção da cultura de paz e de ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;

7.24) implementação de políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua;

7.25) garantia, nos currículos escolares, de conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementação de ações educacionais com a colaboração de fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e sociedade civil;

7.26) consolidação da educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, 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; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;



7.27) desenvolvimento de currículos e propostas pedagógicas específicas para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para alunos com deficiência;

7.28) mobilização das famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã;

7.29) promoção da articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias;

7.30) universalização, mediante articulação entre os órgãos da saúde e da educação, do atendimento aos estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;

7.31) estabelecimento de ações voltadas para a promoção, prevenção, atenção e o atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação;

7.32) fortalecimento, com a colaboração técnica e financeira da União, dos sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

7.33) promoção da formação de leitores e leitoras e da capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;

7.34) instituição, em articulação com os entes federados, de programa nacional de formação de professores e alunos para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;

7.35) regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação;

7.36) estabelecimento de políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

No processo de avaliação da Meta 7 por esta Comissão, as 36 estratégias acima listadas foram discutidas e examinadas, de modo a se apontar, ao final deste relatório, possibilidades de aprimoramento e recomendações para se alcançar índices, cada vez mais adequados, de qualidade da educação básica no país.



## 4. O Ideb e a qualidade da educação básica no país

### 4.1. Antecedentes e dados de aprovação e desempenho escolar antes do Ideb

Dois instrumentos públicos foram fundamentais para tornar possível a estruturação do Ideb em 2007: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Censo Escolar da Educação Básica (Censo Escolar).

O Saeb foi criado em 1990, no Brasil, com objetivo de prover informações sobre a qualidade da educação nacional. À época, o sistema estruturou-se em torno de um conjunto de instrumentos de aplicação amostral a cada dois anos, que compreendia testes para medição de proficiência dos estudantes do ensino fundamental e questionários para conhecimento das condições de contexto dos estudantes, suas famílias, professores, gestores e sistemas educacionais.

Em 1995, o Saeb incorporou a Teoria de Resposta ao Item (TRI) entre os seus fundamentos, o que passou a permitir a comparabilidade entre os resultados das edições da avaliação ao longo do tempo. Nesse mesmo ano, o ensino médio foi incluído no escopo do sistema de avaliação.

De 1995 a 2003, o sistema passou por outros aprimoramentos, como a incorporação de Matrizes de Referência com a relação de habilidades a serem avaliadas, de modo a orientar a elaboração dos testes de proficiência.

Foi somente no ano de 2005, no entanto, que ocorreu o avanço que permitiu a criação do Ideb e seu lançamento do Ideb em 2007. Nesse ano, a aplicação do Saeb foi universalizada para todas as escolas públicas de ensino fundamental. Desde então, cada escola pública de ensino fundamental brasileira passou a receber o seu resultado individual na avaliação.

A outra iniciativa estruturante para o estabelecimento do Ideb foi o Censo Escolar. O censo é a mais importante pesquisa estatística educacional brasileira. Assim como o Saeb, o Censo Escolar também é coordenado pelo INEP e realizado em regime



de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do País. A pesquisa existe desde a década de 1980 e foi realizada por instrumentos em papel até 2007. De 2007 para cá, a coleta das informações do Censo Escolar passou a ser eletrônica e realizada via Internet. Essa mudança de formato trouxe mais qualidade e tempestividade à coleta e à divulgação dos resultados do Censo Escolar, o que conseqüentemente também colaborou para o lançamento do Ideb em 2007.

Naquele momento, conforme registros do INEP, responsável pelo cálculo e divulgação do Ideb, um número cada vez maior de educadores, formuladores de políticas, gestores e especialistas convergia para a necessidade de se estabelecer padrão e critérios para monitorar o sistema de ensino no Brasil. Experiências bem-sucedidas de melhoria no desempenho de redes e escolas começaram a ser registradas, apontando para a importância do uso de indicadores para monitoramento permanente e medição do progresso dos programas em relação às metas e resultados fixados. A proposta do Ideb surgiu, assim, nesse contexto de consensos quanto à necessidade de aprimoramento dos indicadores e das formas de monitoramento da qualidade da educação básica brasileira.

#### *4.2. O Ideb e seus componentes*

O Ideb é um indicador sintético composto por dois componentes usualmente adotados para monitorar sistemas de ensino: (a) o fluxo dos estudantes em sua trajetória escolar (aprovação, repetência e evasão), cuja fonte é o Censo Escolar; e (b) a proficiência aferida para estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino, fornecida pelo Saeb.

Segundo informações do Inep, a complementaridade desses dois componentes foi o pressuposto que fundamentou o Ideb: um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, permitindo 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 testes padronizados. Ao lado disso, um sistema em que os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco. Em síntese, um sistema ideal seria aquele por meio do qual todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem os estudos antes da conclusão e, principalmente, aprendessem.

Vale ressaltar também que, além da robusta formulação teórica e metodológica, o Ideb foi implementado em torno de um grande pacto federativo em 2007, chamado de *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, conforme estabeleceu o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007<sup>2</sup>. Por meio desse Decreto, foram pactuadas as metas do Ideb para cada ente federativo e suas respectivas redes de ensino e escolas, começando em 2007 e se estendendo até o ano de 2021. O foco era a melhoria da qualidade da educação básica.

Ainda conforme o Decreto, a qualidade da educação básica passaria a ser aferida pelo Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, com foco na verificação do cumprimento de metas fixadas em termo de adesão ao referido compromisso. A adesão voluntária de cada ente federativo ao compromisso implicava a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento de meta de evolução do Ideb.

Além de ter possibilitado o estabelecimento de metas para cada ente e cada escola, o Ideb também se caracterizou pela simplicidade. De acordo com o Inep, seus dois componentes (fluxo e proficiência) tornaram explícita a chamada “taxa de troca” entre a probabilidade de aprovação e a proficiência dos estudantes. Dito de outro modo, o Ideb tornou claro o quanto cada rede e escola estaria disposta a “perder” na pontuação

---

<sup>2</sup> **BRASIL. Decreto N° 6.094, de 24 de abril de 2007.** Diário Oficial da União, 25 de abril de 2007, Seção 1, p. 1. <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em 5 out 2023.



média do teste padronizado para obter determinado aumento na taxa média de aprovação.

Ao longo dos anos, o Ideb tornou-se o indicador mais conhecido e debatido não apenas pelas redes e escolas de educação básica, mas também pelos altos escalões dos governos dos entes subnacionais e federal, pelo parlamento, bem como pela sociedade civil, com destaque na imprensa em todos os níveis. Não seria exagero, portanto, afirmar que o advento do Ideb marcou um novo período para a educação do Brasil, no qual os debates públicos se aprimoraram e se fortaleceu a educação básica como prioridade da agenda nacional.

#### *4.3. Histórico de desenvolvimento, implantação e resultados do Ideb a partir de 2007:*

Como dito anteriormente, ao combinar taxas de aprovação escolar, obtidas no Censo Escolar, com as proficiências médias dos estudantes no Saeb, o Ideb sintetiza em um só indicador o desempenho educacional dos entes federados e das escolas e permite que sejam estabelecidas metas de qualidade educacional a nível local, regional e nacional.

Adicionalmente e por sofrer os efeitos de situações de emergência e calamidades, como foi a pandemia de Covid-19, a comparação do Ideb ao longo do tempo deve ser feita com cautela, especialmente entre os anos de 2019 e 2021, em decorrência da excepcionalidade do cenário da pandemia e seus efeitos deletérios e desiguais sobre a educação. Com efeito, segundo a pesquisa *Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19*<sup>3</sup>, feita pelo Inep em parceria com as redes de ensino nos anos de 2020 e 2021, 99,3% das escolas suspenderam as atividades presenciais no primeiro ano de pandemia, sendo que somente 9,9% voltaram às aulas presenciais no mesmo

---

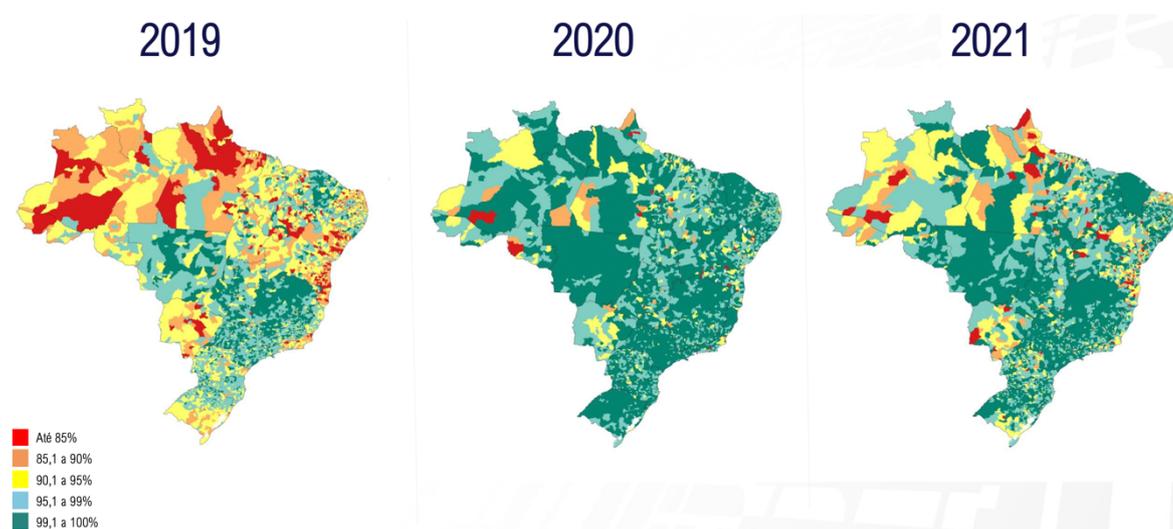
<sup>3</sup> Acesso pelo link: <<https://www.gov.br/Inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-resposta-educacional-a-pandemia-de-covid-19>>. Acesso em 3 out 2023.



período, com uma média de 279 dias de suspensão das atividades presenciais. Em 2021, por sua vez, 82,6% das escolas adotaram atividades híbridas ou presenciais em algum momento do ano letivo, mas, ainda assim, o Brasil apresentou aproximadamente 100 dias de aulas remotas, elevado número em comparação com outros países.

Considerando esse quadro que dificultou o cumprimento dos objetivos de aprendizagem no período, o Conselho Nacional de Educação (CNE) recomendou a adoção de um *continuum* curricular para os anos 2020-2021, de modo que fossem replanejados o currículo e o calendário escolar de 2021, para que houvesse inclusão de objetivos não cumpridos em 2020. A medida, como consequência, implicou um aumento considerável nas taxas de aprovação para os anos de 2020 e 2021, em comparação com o que era observado antes da pandemia, conforme podemos depreender nos mapas<sup>4</sup> abaixo:

**Mapa 1 – Taxa de aprovação total por município – Anos iniciais do ensino fundamental – Brasil 2019-2021**

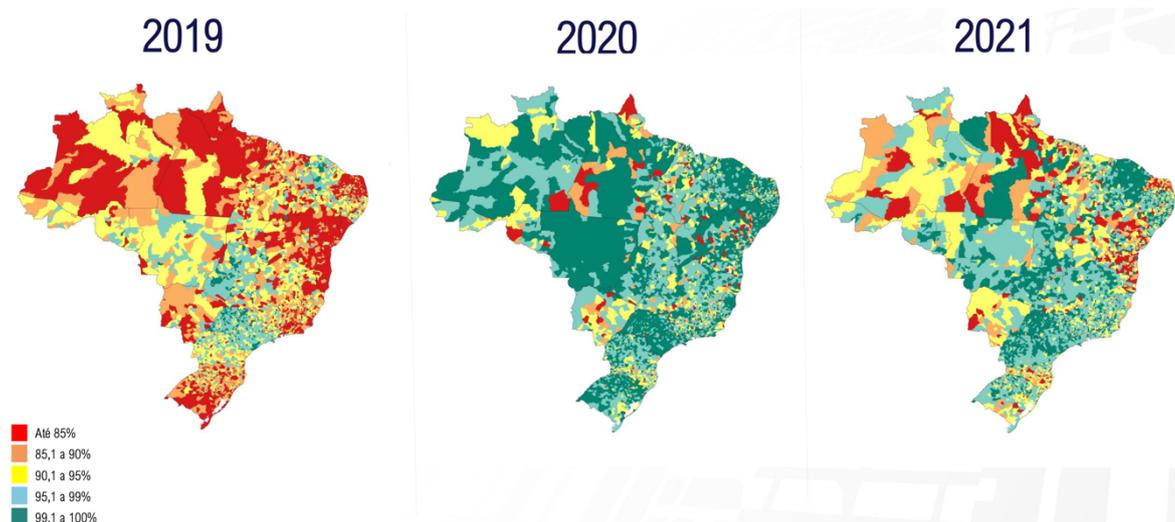


Fonte: Inep/Censo Escolar 2019, 2020 e 2021  
 Elaboração: Inep.

**Mapa 2 – Taxa de aprovação total por município – Anos finais do ensino fundamental – Brasil 2019-2021**

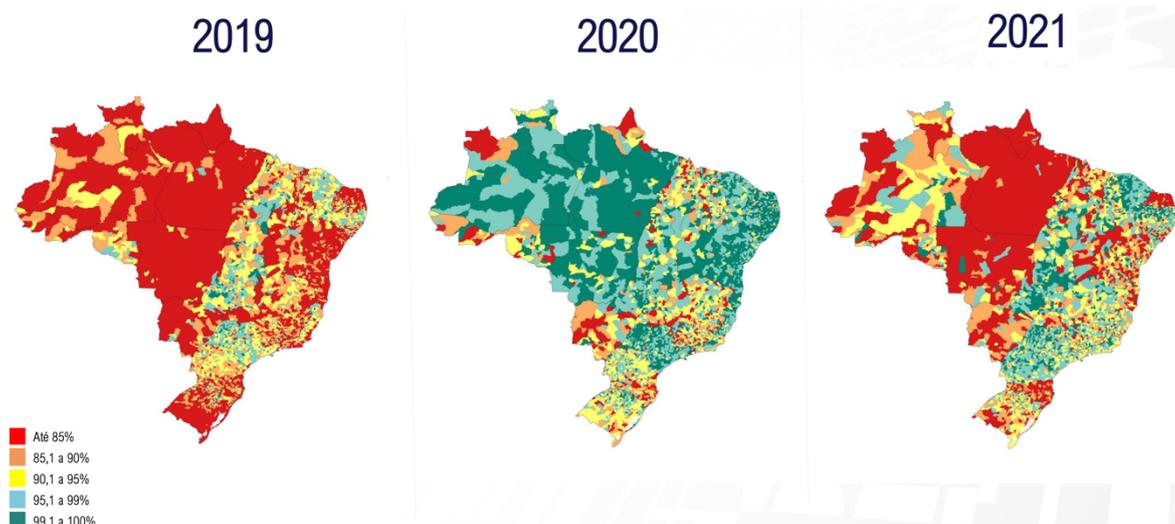
<sup>4</sup> Acesso pelo link: <[https://download.Inep.gov.br/institucional/apresentacao\\_saeb\\_Ideb\\_2021.pdf](https://download.Inep.gov.br/institucional/apresentacao_saeb_Ideb_2021.pdf)>  
 Acesso em 4 out 2023.





Fonte: Inep/Censo Escolar 2019, 2020 e 2021  
Elaboração: Inep.

**Mapa 3 – Taxa de aprovação total por município – Ensino médio – Brasil 2019-2021**



Fonte: Inep/Censo Escolar 2019, 2020 e 2021  
Elaboração: Inep.

Em um primeiro momento, poder-se-ia esperar que o incremento do rendimento escolar, com elevação das taxas de aprovação, resultaria no aumento do Ideb. No entanto, o que se observa, de fato e em comparação com 2019, é que, embora tenha havido pequeno avanço nos anos finais do ensino fundamental, todos os resultados nacionais de 2021 do Ideb estiveram abaixo da meta estabelecida, com retrocesso nos anos iniciais do ensino fundamental e estagnação no ensino médio.



Como o próprio indicador já considera a necessidade de esse aumento estar associado à melhoria da proficiência nas avaliações para que haja elevação do desempenho do sistema educacional, o que se constatou foi a falta de associação entre a variação observada na aprovação e no desempenho entre os anos de 2019 e 2021, com aumento acentuado das taxas de aprovação e redução do desempenho médio dos estudantes.

Feitas essas considerações sobre os resultados do Ideb em 2019 e 2021, é possível analisar histórica e comparativamente esses resultados. Começamos com os anos iniciais do ensino fundamental, conforme Tabela 2 abaixo, que apresenta o Ideb nessa etapa escolar, considerando, respectivamente, os resultados e a meta esperada em cada edição.

**Tabela 2: Evolução do Ideb - Anos iniciais do ensino fundamental**

Ideb	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Meta	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,5	5,8	5,9	5,8*
	-	3,9	4,2	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0

**Fonte:** Inep – MEC.

\*Meta não alcançada.

Desde o início de sua aplicação em 2005, os melhores resultados do Ideb são encontrados nos primeiros anos do ensino fundamental. Conforme observado na Tabela 2, até 2019, os resultados dão sequência à evolução de crescimento do índice, com cumprimento da meta, salvo em relação a 2021, cuja meta não foi superada, tendo havido involução do índice nacional (queda de 0,1 ponto percentual). Nesse ano, ademais, a meta somente foi atingida em sete Estados (Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e no Distrito Federal.

Nos últimos anos do ensino fundamental, por sua vez, houve crescimento do índice a partir de 2005, inclusive entre 2019 e 2021 (aumento de 0,2 ponto percentual), conforme pode ser observado na Tabela 3. Em que isso pese, houve descumprimento das metas nacionais de 2013 em diante, diferentemente do que ocorreu nos primeiros anos do ensino fundamental, que somente não cumpriu a meta em 2021.



**Tabela 3: Evolução do Ideb – Anos finais do ensino fundamental**

Ideb	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Meta</b>	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2*	4,5*	4,7*	4,9*	5,1*
	-	3,5	3,7	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5

**Fonte:** Inep – MEC.

\*Meta não alcançada.

Talvez caiba afirmar que os responsáveis pela fixação das metas foram mais otimistas ao estabelecê-las a partir de 2013. De fato, o crescimento do Ideb mostrou-se mais lento do que o esperado a partir desse ano, apesar de que a elevação quase generalizada do índice não deixou de se manifestar. Vale mencionar, ainda, que apenas dois Estados atingiram a média nacional em 2013: Ceará e São Paulo.

Por fim, os resultados do ensino médio são, desde o princípio, os mais preocupantes, como nos indica a Tabela 4. O índice geral do País cresceu apenas 0,1 ponto percentual em 2017 depois de ficar estagnado por três avaliações seguidas: 2011, 2013 e 2015, e teve aumento significativo somente em 2019 (de 0,4 ponto percentual), voltando a estagnar entre 2019 e 2021.

**Tabela 4: Evolução do Ideb - Ensino Médio**

Ideb	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Meta</b>	3,4	3,5	3,6	3,7	3,7*	3,7*	3,8*	4,2*	4,2*
	-	3,4	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

**Fonte:** Inep – MEC.

\*Meta não atingida

Em relação aos resultados estaduais, vale lembrar que a situação foi crítica de forma geral: nenhum Estado atingiu ou superou a meta, sendo o Paraná o que obteve a pontuação mais alta de 4,9 (0,3 pontos percentuais abaixo da meta nacional).

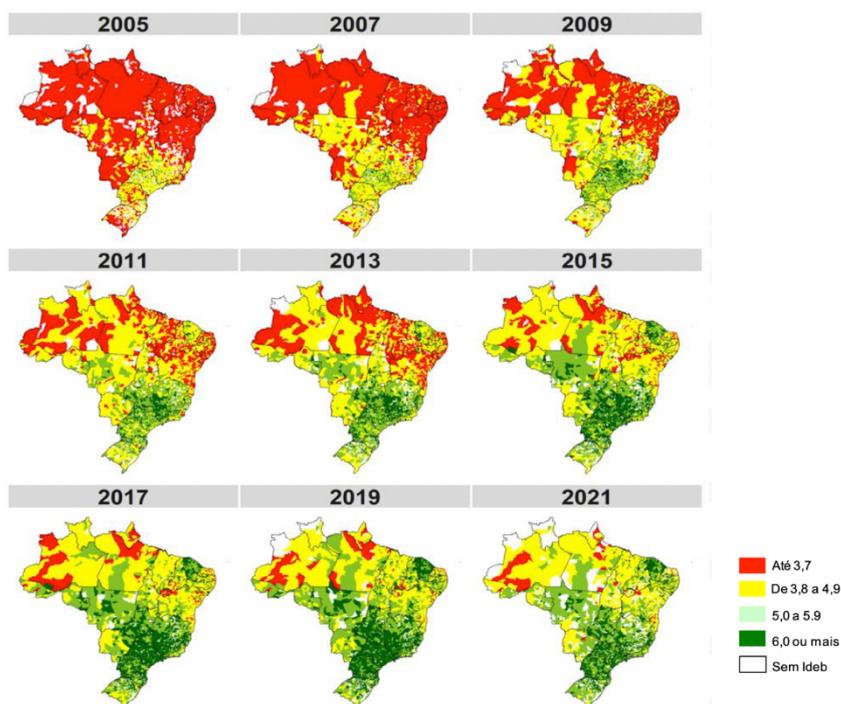
Em suma, a evolução do Ideb entre 2005 e 2021 revela avanços na qualidade dos primeiros anos do ensino fundamental até 2019, com ligeiro retrocesso em 2021,



ano em que não foi cumprida a meta. Nos últimos anos desse nível escolar, o índice evoluiu inclusive entre 2019 e 2021, mas a um ritmo mais lento do que o esperado pelas autoridades educacionais, com descumprimento das metas desde 2013. No ensino médio, por sua vez, voltou-se a observar uma preocupante tendência de estagnação entre 2019 e 2021 (também observada em 2011, 2013 e 2015), sendo que as metas tampouco foram alcançadas desde 2013.

Os Mapas 4, 5 e 6 mostram a evolução do índice nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio, mas também escancaram as desigualdades educacionais que persistem ao longo dos anos entre as diferentes regiões do País.

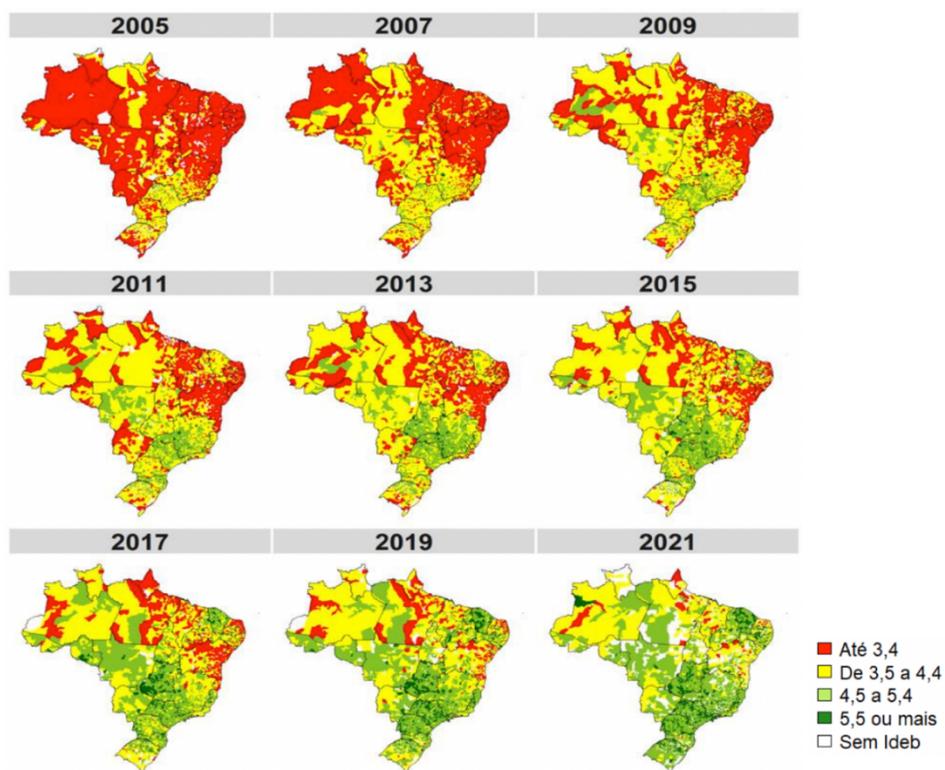
**Mapa 4 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental - 2005-2021**



Fonte: MEC/Inep.  
Elaboração: Inep.

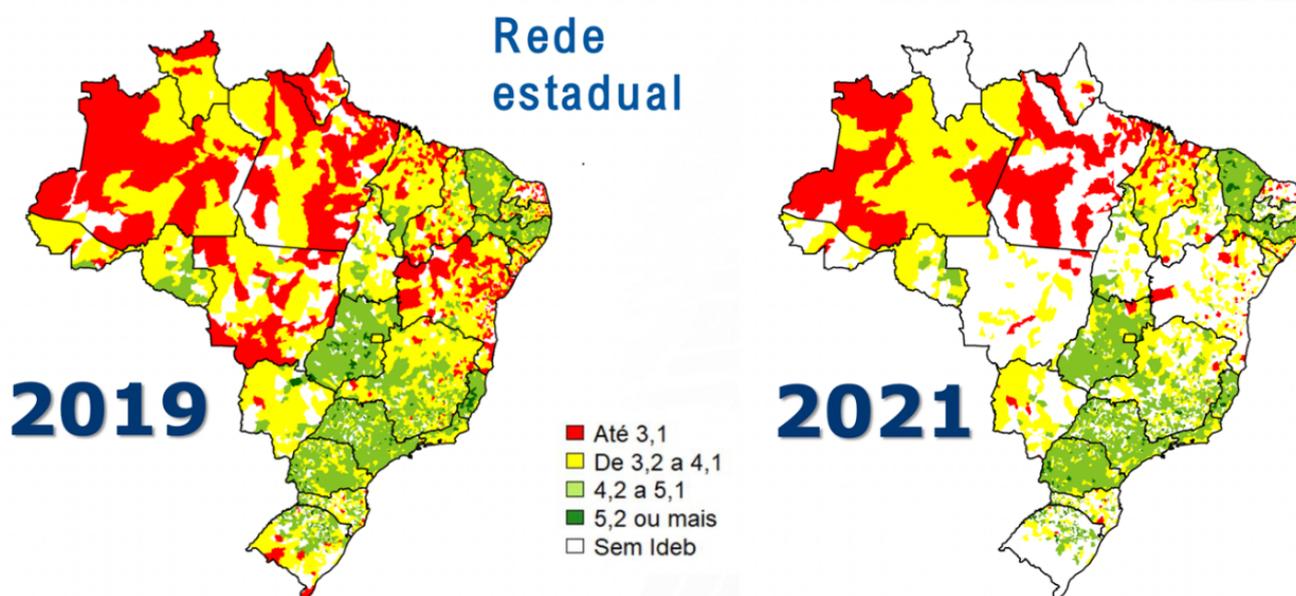
**Mapa 5 - Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental - 2005-2021**





Fonte: MEC/Inep.  
Elaboração: Inep.

**Mapa 6 - Ideb do ensino médio - 2019-2021**



Fonte: MEC/Inep.  
Elaboração: Inep.



#### 4.4. Ações de monitoramento e avaliação desde 2007, com especial atenção ao período de vigência do PNE (a partir de 2014)

Nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei nº 13.005, de 2014, durante o período de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) está incumbido da publicação de estudos, a cada dois anos, para aferir a evolução no cumprimento das metas do Plano.

Tendo como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Censo DemoGráfico e os Censo da Educação Básica e da Educação Superior, nos termos do art. 4º da Lei do PNE, os relatórios bienais de monitoramento do PNE contam, ainda, com informações descritivas das séries históricas e análises acerca das tendências apresentadas pelos indicadores, subsidiados por dados também do SAEB e do Ideb, especialmente no que diz respeito à meta 7.

Até o presente momento, já foram realizados quatro ciclos de monitoramento, com a publicação de um relatório para cada um deles: (1) Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, Biênio 2014-2016 (publicado em 2016)<sup>5</sup>; (2) Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2018)<sup>6</sup>; (3) Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2020)<sup>7</sup>; e (4) Relatório do

<sup>5</sup> Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_primeiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_pne\\_bienio\\_2014\\_2016.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_primeiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_bienio_2014_2016.pdf) Acesso em 16 out 2023.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_segundo\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_pne\\_2018\\_2\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_segundo_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_pne_2018_2_educacao.pdf) Acesso em 16 out 2023.

<sup>7</sup> Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_terceiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf) Acesso em 16 out 2023.



4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022)<sup>8</sup>. O próximo será publicado em 2024.

Os relatórios já publicados exploram os indicadores gerais da meta 7, traçando sua trajetória desde 2007. Para o período que precede o PNE 2014-2024, consideraram-se as metas estabelecidas pelo Ministério da Educação (MEC), a partir da edição do Decreto nº 6.064, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Além de uma análise comparativa dos indicadores com relação às metas, os relatórios fazem um levantamento da quantidade de entes federados que atingiram suas metas intermediárias no período. Apresentam, ademais, uma análise separada dos resultados relativos a fluxo e desempenho dos alunos nas avaliações nacionais do Saeb, os quais juntos compõem o Ideb.

Uma vez que o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE<sup>9</sup>, Biênio 2014-2016, divulgado em 2022, apresenta uma análise do período de 2007 a 2019, sumariza-se a seguir os resultados nele apresentados especificamente à meta 7, que diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica e toma como indicador central o Ideb. Importante ressaltar, no entanto, que, no momento de sua publicação, ainda não haviam sido divulgados os resultados do Ideb e do Saeb 2021.

Até o final da vigência do PNE, o País deve alcançar Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental (EF), 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio (EM). Ademais, como prevê a Estratégia 7.2 da meta 7, a melhoria da aprendizagem deve garantir que todos os alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcancem nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e

---

<sup>8</sup> Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em 16 out 2023.

<sup>9</sup> Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf). Acesso em 17 out 2023.



aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 80% o nível desejado, até o final de vigência do Plano.

Nesse sentido, o monitoramento da Meta 7 é realizado avaliando-se o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental, o Ideb dos anos finais do ensino fundamental, e o Ideb do ensino médio, comparando-se, ao longo do tempo, os resultados obtidos em cada uma dessas etapas de ensino às metas intermediárias do Ideb fixadas no PNE. Os resultados são desagregados por grande região geográfica e em relação às duas dimensões que compõem o Índice: a taxa média de aprovação e o desempenho médio dos alunos nas avaliações nacionais do Saeb e os níveis de aprendizado alcançados no 5º e 9º anos do ensino fundamental e na 3ª série do ensino médio em Língua Portuguesa e Matemática.

#### *4.4.1. Resultados do Ideb para anos iniciais do ensino fundamental – Meta: 6,0 até 2024*

O Ideb para os anos iniciais do ensino fundamental cresceu ininterruptamente no período de 2007 a 2019 para todas as grandes regiões geográficas e ficou acima das metas intermediárias projetadas em todo o período e regiões.

Resultados semelhantes foram observados quanto aos dois componentes do Índice. Tanto a taxa de aprovação quanto o desempenho médio dos alunos do 5º ano nas avaliações do Saeb –, no período de 2007 a 2019, apresentaram um percurso crescente no período. Em 2019, a taxa de aprovação alcançou 95,2%, um acréscimo de quase 9 p.p. desde 2007. O desempenho dos alunos do 5º ano do EF nas avaliações do Saeb também apresentou crescimento, principalmente pelo aumento na proficiência média em Matemática, uma vez que a proficiência em Língua Portuguesa (Leitura) ficou praticamente paralisada. O Gráfico 1 e 2 abaixo mostram a distribuição percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência em Língua Portuguesa no Saeb.



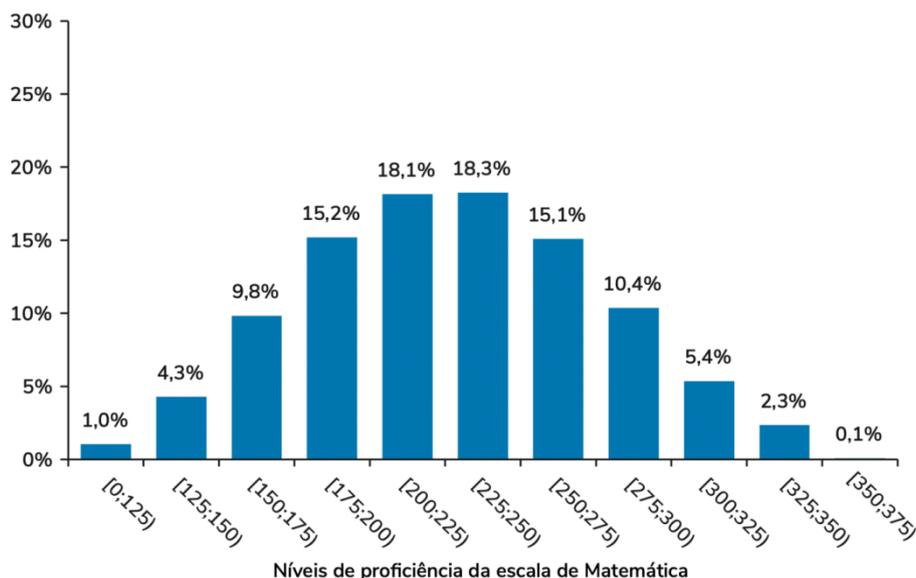
Como se verifica, tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática há desigualdades no aprendizado com parcela considerável de alunos com proficiência situada nos níveis mais baixos das escalas, o que indica baixo aprendizado. Tais resultados indicam, assim, que o direito à aprendizagem em nível “suficiente” preconizado na Estratégia 7.2 da Meta 7 não estaria sendo garantido a todos os alunos.

**Gráfico 1 – Distribuição Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).

**Gráfico 2 – Distribuição Percentual dos alunos do 5º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).



Em que isso pese, não é possível afirmar taxativamente que os alunos não tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, visto que ainda não foram oficialmente definidos os níveis “suficientes” de aprendizado nas áreas avaliadas no Saeb. Por conseguinte e semelhantemente, o monitoramento dessa estratégia tem restado prejudicado ao longo do tempo não apenas para os anos iniciais do ensino fundamental como também em relação ao Ideb dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio.

#### *4.4.2. Resultados do Ideb para anos finais do ensino fundamental*

Assim como para os anos iniciais do ensino fundamental, a trajetória do Ideb para os anos finais dessa etapa foi crescente de 2007 a 2019, para quase todas as regiões geográficas em todo o período. Em que isso pese, não foram atingidas as metas fixadas a partir de 2013. Em 2019, por exemplo, o Ideb foi de 4,9 e a meta era de 5,2 e nenhum das regiões conseguiu alcançá-la.

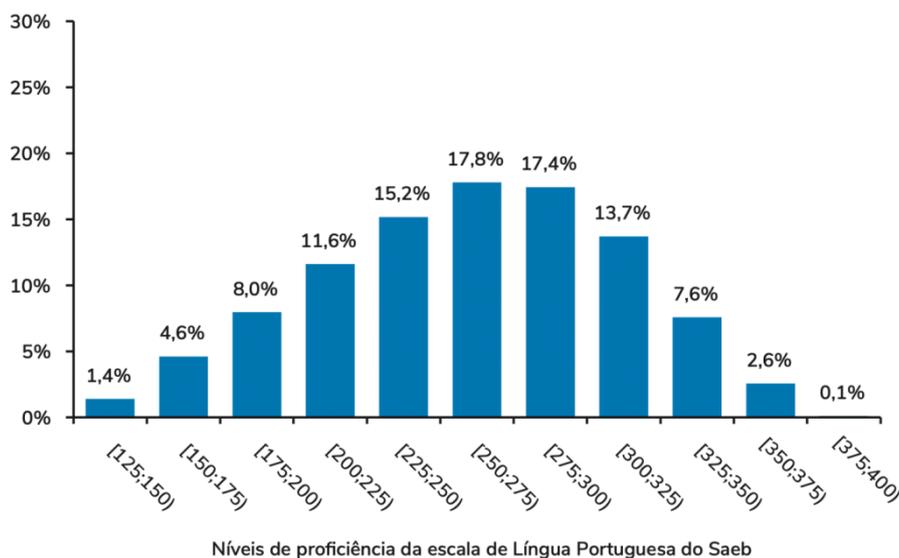
Relativamente à taxa média de aprovação dos estudantes, observou-se que, apesar de ter havido um aumento progressivo de 10 pontos percentuais de 2007 a 2019, ainda 10% dos alunos apresentaram uma trajetória irregular, causada por reprovação e/ou abandono escolar. Isso evidencia a necessidade de concentração de ainda mais esforços para que o País possa cumprir a Meta 2 do PNE, segundo a qual, até 2024, deve-se *garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluem essa etapa na idade recomendada.*

A proficiência média padronizada dos anos finais do ensino fundamental, por seu turno, teve aumento constante, sendo que, diferentemente do que aconteceu em 2017, em 2019, houve aumento maior da proficiência de Matemática do que em Língua Portuguesa. Os Gráficos 3 e 4 apresentam a distribuição percentual dos alunos do 9º aluno do ensino fundamental por nível de proficiência em 2019. Como se observa, há desigualdades no aprendizado avaliados e baixos níveis de aprendizado de um



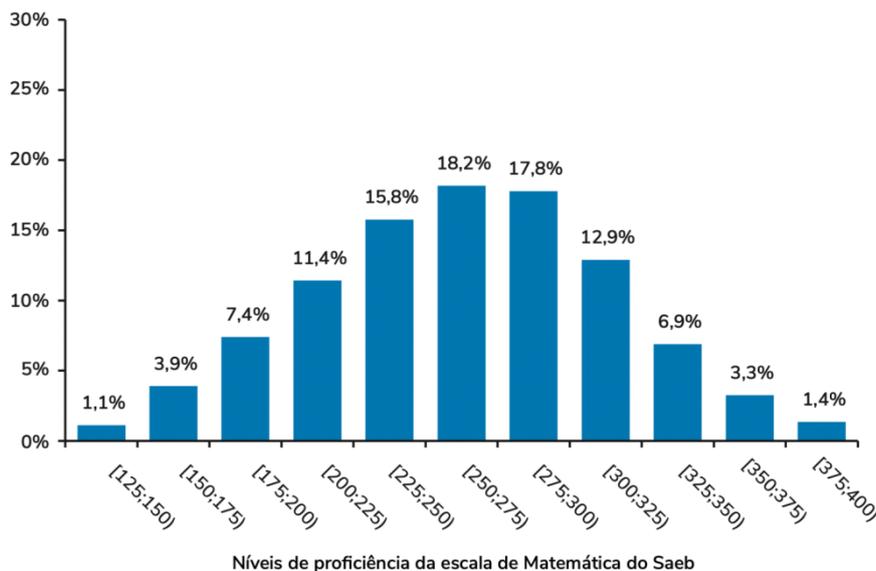
quantitativo expressivo dos alunos cuja proficiência está situada nos níveis inferiores das escalas.

**Gráfico 3 – Distribuição Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).

**Gráfico 4 – Distribuição Percentual dos alunos do 9º ano do ensino fundamental por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).

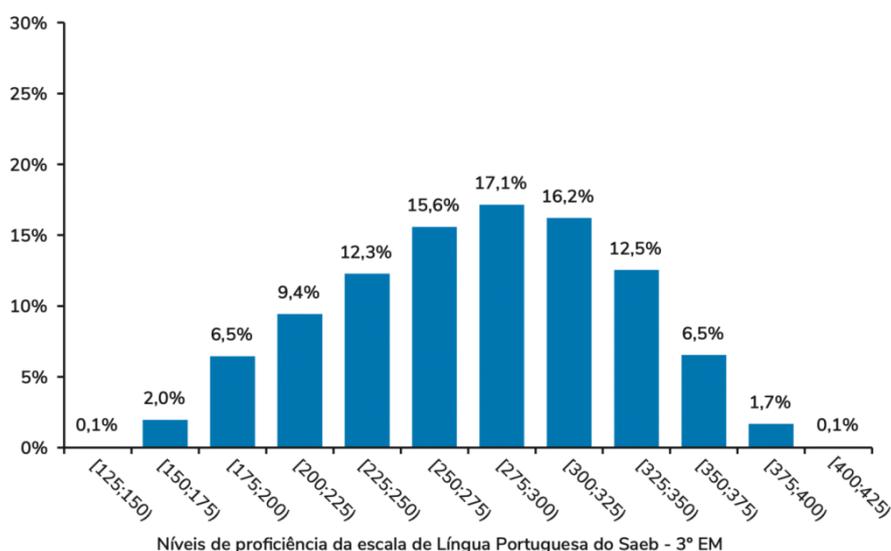


#### 4.4.3. Resultados do Ideb para o ensino médio

O Ideb do ensino médio cresceu e apresentou, em 2019, o melhor resultado desde 2007, passando de 3,8 em 2017 para 4,2 em 2019. Não obstante, o Índice permaneceu abaixo da meta para o ano, o que já ocorria desde 2013. Analisando por região, em todas, houve crescimento em 2019, mas, em nenhuma, o Ideb atingiu a meta intermediária projetada para o ano.

Ademais, entre 2017 e 2019, houve aumento tanto da taxa de aprovação, que chegou a 87,1% em 2019 (tendo saído de 83,9% em 2017), quanto melhoria expressiva do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática (aumento de 11 p.p e de 7,9 p.p, respectivamente). Os Gráficos 5 e 6 mostram a distribuição percentual dos alunos do ensino médio por nível de proficiência em 2019. Constata-se que uma importante parcela dos estudantes tem desempenho situado nos níveis inferiores das escalas de proficiência tanto em Língua Portuguesa quanto em Matemática. Isso aponta para um aprendizado precário em relação às competências e às habilidades avaliadas no Saeb nessas áreas do conhecimento, em que pese não ter sido definido ainda o que se compreende por “nível suficiente de aprendizado” dos alunos nessa etapa.

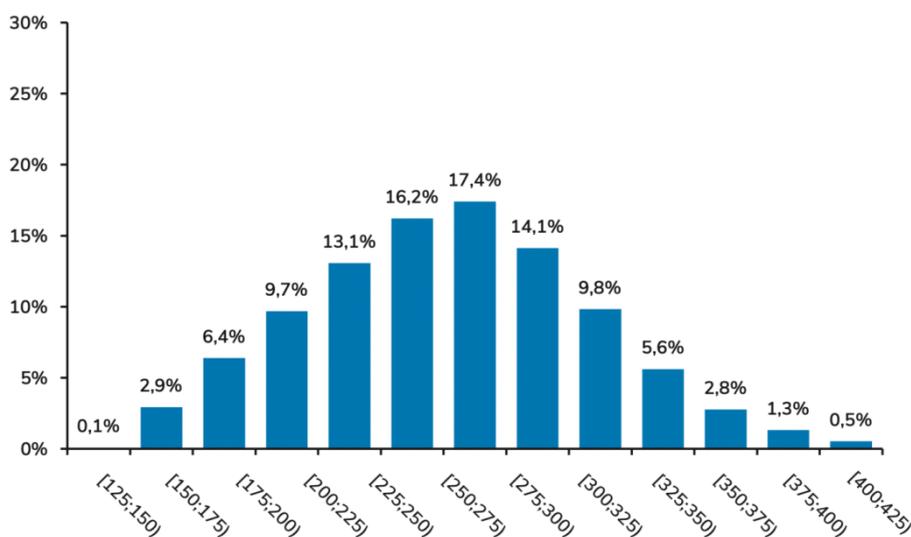
**Gráfico 5 – Distribuição Percentual dos alunos do ensino médio por nível de proficiência da Escala de Língua Portuguesa no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).



**Gráfico 6 – Distribuição Percentual dos alunos do ensino médio por nível de proficiência da Escala de Matemática no Saeb – Brasil – 2019.**



Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base nos microdados do Saeb (Aneb/Anresc)/Inep (2019).

Em suma, portanto, o 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, Biênio 2014-2016, trouxe as seguintes conclusões principais, abaixo destacadas:

1. De modo geral, o Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental teve uma trajetória crescente no período de 2007 a 2019, com cumprimento das metas do PNE, e evolução positiva tanto da taxa média de aprovação quanto das médias de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática nas avaliações do Saeb;
2. Semelhantemente, a trajetória do índice para os anos finais do ensino fundamental também foi crescente de 2007 a 2019. Em que isso pese, não foram atingidas as metas fixadas a partir de 2013 (em 2019, por exemplo, o Ideb foi de 4,9 e a meta era de 5,2);
3. Quanto ao ensino médio, o Ideb permaneceu abaixo da meta desde 2013, inclusive com estagnação de 2011 a 2015, embora tenha apresentado em 2019 o maior crescimento desde 2007 (0,4 p.p, passando de 3,8, em 2007, para 4,2 em 2019) em virtude da melhoria tanto da taxa de aprovação



quanto do desempenho dos alunos em Língua Portuguesa e em Matemática; e

4. Apesar de a proficiência média padronizada ter evoluído constantemente nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio entre os anos de 2007 e 2019, subsistia em 2019 um expressivo número de alunos situados nos níveis inferiores das escalas de proficiência.

Adicionalmente, é importante frisar novamente a dificuldade de se monitorar, em decorrência da falta de definição oficial sobre quais os níveis suficientes e desejáveis de aprendizagem, a estratégia 7.2 da Meta 7, que prevê que, até 2024, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio devem alcançar nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80%, pelo menos, o nível desejável (sendo as metas intermediárias para 2019 de 70% e 50%, respectivamente).

Por fim e adicionalmente, vale ressaltar que subsistem grandes desigualdades educacionais, as quais estão associadas, dentre outros, a perfis sociodemográficos, em boa medida compostos por estudantes de baixo nível socioeconômico e autodeclarados pretos. Esse quadro, por sua vez, reforça a necessidade de que as políticas públicas na área da educação sejam pensadas não somente com vistas a melhorar a qualidade do ensino, mas também para garantir o direito de todos e todas à uma educação de qualidade.

#### *4.5. Aspectos e impactos das estratégias previstas na meta 7 do PNE nos resultados do Ideb*

Conforme já mencionado, existem 36 estratégias associadas à Meta 7 do PNE. Trata-se do maior conjunto de estratégias vinculadas a uma só meta do plano. De acordo com o Inep, essas estratégias envolvem desde submetas a serem atingidas no período de vigência do PNE e ações ou políticas governamentais a serem



implementadas, até orientações ou indicações mais específicas ou mais difusas sobre a ênfase ou a direção a ser seguida em relação a vários temas e questões educacionais.

A literatura especializada tem indicado um conjunto de fatores que influenciam a qualidade da educação básica. Entre os principais, destacam-se: (i) os professores; (ii) a gestão escolar; (iii) o investimento; e (iv) a infraestrutura escolar. Além disso, observa-se que a definição clara de metas educacionais também tem contribuído para o atingimento de melhores resultados.

Quanto à **(i) atuação docente**, estudos internacionais evidenciam que, das variáveis potencialmente abertas à influência de políticas públicas, os fatores relacionados aos professores e ao ensino são as influências mais importantes na aprendizagem dos alunos. Em particular, o amplo consenso é que a "qualidade do professor" é a variável escolar interna mais importante no desempenho dos estudantes. Os países que mais avançam na valorização dos professores de educação básica, como a Finlândia e o Japão, construíram uma força de trabalho docente de alta qualidade ao longo do tempo<sup>10</sup>.

Quanto à **(ii) gestão escolar**, as evidências têm indicado que a ação de gestores impacta significativamente o aprendizado, sendo superada exclusivamente pela atuação dos professores em termos de impacto no aprendizado. As práticas de liderança escolar são intensas em países com sistemas educacionais de alto desempenho, mas ainda recebem menos atenção dos formuladores de políticas públicas no nosso País<sup>11</sup>.

No que se refere ao investimento, sobretudo o **investimento por aluno**, os dados internacionais apontam que o Brasil está bastante aquém das nações que lideram sistemas educacionais de alta qualidade. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os investimentos públicos por

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.oecd.org/education/world-class-9789264300002-en.htm>. Acesso em 19 out 2023.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/colunistas/2018/Do-que-falamos-quando-falamos-em-gest%C3%A3o-escolar>. Acesso em 19 out 2023.



aluno da educação básica no Brasil correspondem a pouco mais de um terço da média dos países ricos. O nível de investimento do País nesse quesito é o terceiro pior entre os 42 países avaliados em levantamento divulgado em 2023<sup>12</sup>.

Quanto à *infraestrutura escolar*, por sua vez, estudos têm mostrado que a má qualidade do ambiente escolar pode reduzir os aprendizados dos alunos. Ao que parece, quando a condição do espaço físico escolar é ruim, os resultados no Ideb também tendem a cair<sup>13</sup>.

Por fim, quanto ao estabelecimento de *metas educacionais*, há evidências nacionais de que redes escolares que se saem melhor nos indicadores de aprendizagem são as que usam dados para acompanhar a aprendizagem dos alunos ao longo do ano e planejar as aulas<sup>14</sup>. Além disso, elas também usam métodos de monitoramento das atividades feitas por professores na sala de aula e eventualmente adotam algum tipo de premiação para “bons professores” que atingem determinadas metas – prática essa que, entretanto, inscreve-se em diversos debates acadêmicos e entre gestores educacionais<sup>15</sup>.

Diante dessas referências, no quadro a seguir, procuramos, quando possível, categorizar as estratégias da Meta 7 do PNE considerando esse conjunto de fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica: metas educacionais; infraestrutura escolar; professores; gestão e investimento. Além disso, também classificamos cada uma das estratégias conforme a sua realização até o momento.

---

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2023/09/gasto-por-aluno-no-brasil-e-o-3o-pior-entre-42-paises-diz-ocde.shtml>. Acesso em 19 out 2023.

<sup>13</sup> Disponível em: <https://futura.frm.org.br/conteudo/educacao-basica/noticia/infraestrutura-e-um-dos-pilares-para-melhoria-da-qualidade-do>. Acesso em 19 out 2023.

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/educacao-artigo#:~:text=Redes%20escolares%20que%20se%20saem,professores%3B%20estabelecem%20metas%20de%20aprendizagem>. Acesso em 19 out 2023.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2023/O-que-dizem-evid%C3%A2ncias-cient%C3%ADficas-sobre-a-efic%C3%A1cia-da-bonifica%C3%A7%C3%A3o-de-professores>. Acesso em 19 out 2023.



**Quadro 3 – Estratégias da Meta 7 do PNE: realização e fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica**

Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
1	7.2 assegurar que: a) <b>no quinto ano de vigência deste PNE</b> , pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do <b>ensino fundamental e do ensino médio</b> tenham alcançado <b>nível suficiente de aprendizado</b> em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o <b>nível desejável</b>	Não	Metas educacionais
2	7.2 assegurar que: b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado <b>nível suficiente</b> 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 <b>nível desejável</b>	Não	Metas educacionais
3	7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um <b>conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional</b> com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino	Parcialmente	Metas educacionais
4	7.4) induzir processo contínuo de <b>autoavaliação</b> das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;	Parcialmente	Metas educacionais



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
5	7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a <b>englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental</b> , e incorporar o <b>Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica</b> , bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;	Parcialmente	Metas educacionais
6	7.8) desenvolver <b>indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial</b> , bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;	Parcialmente	Metas educacionais
7	7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar <b>atingir as metas do Ideb</b> , diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;	Parcialmente	Metas educacionais
8	7.10) <b>fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb</b> , relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;	Sim	Metas educacionais
9	7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - <b>PISA</b> , tomado como instrumento externo de	Não	Metas educacionais



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
	referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as projeções específicas.		
10	7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, <b>parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica</b> , a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;	Parcialmente	Metas educacionais
11	7.32) <b>fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica</b> , com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;	Não	Metas educacionais Gestão
12	7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que <b>melhorarem o desempenho no Ideb</b> , de modo a valorizar o <b>mérito do corpo docente</b> , da direção e da comunidade escolar;	Parcialmente	Metas educacionais Professores
13	7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o <b>acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência</b> ;	Parcialmente	Infraestrutura
14	7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, <b>programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas</b> , visando à equalização regional das oportunidades educacionais;	Parcialmente	Infraestrutura



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
15	7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar <b>tecnologias educacionais</b> para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;	Parcialmente	Gestão Professores Infraestrutura Investimento
16	7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o <b>acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade</b> 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;	Parcialmente	Infraestrutura
17	7.20) prover <b>equipamentos e recursos tecnológicos digitais</b> para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;	Parcialmente	Infraestrutura
18	7.22) <b>informatizar integralmente a gestão das escolas públicas</b> e das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;	Parcialmente	Infraestrutura Gestão
19	7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a <b>base nacional comum dos currículos</b> , com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio,	Sim	Professores



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
	respeitada a diversidade regional, estadual e local;		
20	7.13) garantir <b>transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo</b> na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia - INMETRO, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;	Sim	Infraestrutura
21	7.14) desenvolver pesquisas de <b>modelos alternativos de atendimento escolar</b> para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;	Parcialmente	Infraestrutura Professores Gestão
22	7.23) garantir <b>políticas de combate à violência na escola</b> , inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à <b>capacitação de educadores</b> para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;	Parcialmente	Professores Gestão
23	7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para <b>adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua</b> , assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente;	Parcialmente	Outros
24	7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de <b>educação popular</b> e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais;	Parcialmente	Outros



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
25	7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a <b>formação de leitores e leitoras</b> e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;	Parcialmente	Professores
26	7.34) instituir, em articulação com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e <b>consolidar política de preservação da memória nacional</b> ;	Parcialmente	Professores
27	7.35) promover a <b>regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada</b> , de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação;	Sim	Outros
28	7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a <b>história e as culturas afro-brasileira e indígenas</b> e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nºs 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil;	Parcialmente	Professores Gestão
29	7.26) consolidar a <b>educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas</b> , respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na	Parcialmente	Professores Gestão



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
	educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;		
30	7.27) desenvolver currículos e <b>propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas</b> , incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência;	Parcialmente	Professores Gestão
31	7.5) formalizar e executar os <b>planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública</b> e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;	Sim	Gestão Investimento
32	7.6) <b>associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias</b> , nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;	Parcialmente	Gestão Metas Educacionais Investimento
33	7.16) <b>apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola</b> , garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;	Sim	Gestão Investimento



Ordem	Descrição da estratégia	Estratégia realizada?	Fatores que podem influenciar a qualidade da educação básica
34	7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de <b>programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;</b>	Sim	Gestão Infraestrutura Investimento
35	7.29) promover a articulação dos <b>programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura,</b> possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	Parcialmente	Gestão
36	7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o <b>atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;</b>	Parcialmente	Gestão
37	7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a <b>promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional</b> dos (das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;	Parcialmente	Gestão Professores

Fonte: elaboração própria.

#### 4.5.1. Estratégias da Meta 7 que envolvem, sobretudo, metas educacionais

São 13 as estratégias da Meta 7 do PNE que dizem respeito especificamente a processos de avaliação e estabelecimento de indicadores e de metas educacionais. De modo geral, essas estratégias tratam de temas como padrões de aprendizagem; indicadores de avaliação institucional; autoavaliação da escola; ciências no Saeb; indicadores para educação especial; equidade; resultados no PISA. A seguir, registraremos considerações pertinentes para as principais estratégias.

Em primeiro lugar, destacam-se as estratégias 7.2a e 7.2b, fortemente relacionadas ao Ideb. Ambas se assemelham a submetas do PNE, pois determinam a



necessidade de estabelecimento de **padrões de aprendizagem** para os estudantes da educação básica, ao menos em níveis “suficiente” e “desejável”. Do ponto de vista nacional, como mencionado anteriormente, essas estratégias ainda não foram cumpridas, uma vez que não há, ainda, a definição oficial de qual é o nível “suficiente” de aprendizado nas áreas avaliadas no Saeb. O advento da BNCC colaborou com esse processo de definição, uma vez que a base registrou os direitos de aprendizagens dos alunos para cada etapa da educação básica; contudo, não pode ser considerado suficiente para avaliar o que seria nível “suficiente” e “desejável” de aprendizado.

Ademais, para além do PNE, a definição dos padrões de aprendizagem no Saeb é demandada também em face da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A recente definição do “estudante alfabetizado” (743 pontos na escala Saeb), anunciada em 2023 pelo Inep, também parece ser um primeiro esforço nacional nessa direção.

As estratégias 7.3, 7.4 e 7.10, por sua vez, tratam, respectivamente, da construção de indicadores de **avaliação e autoavaliação institucionais e contextualização dos resultados** dessas avaliações. Observa-se que essas estratégias foram cumpridas parcialmente, tendo em vista os aprimoramentos implementados no Saeb pelo Inep, a exemplo da inclusão da educação infantil e das ciências naturais e humanas nos instrumentos de avaliação e divulgação de resultados, assim como pela divulgação de indicadores de contexto, como o de nível socioeconômico dos estudantes, esforço docente, adequação da formação, entre outros. Nessa linha, inclusive, também se registra o cumprimento parcial da estratégia 7.7, sobre a **inclusão de ciências no Saeb**, desde 2019, e da estratégia 7.6, que associa a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias.

A estratégia 7.8 trata do desenvolvimento de indicadores específicos para **avaliação da educação especial**. Para o monitoramento dessa temática no PNE, o Inep adotou três indicadores principais: (i) o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola; (ii) o percentual de matrículas em classes



comuns da educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação; e (iii) o percentual de matrículas na educação básica de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado. Em que pese a existência desses indicadores, seus resultados apontam para o cumprimento apenas parcial dessa estratégia, pois eles ainda são bastante rudimentares.

A estratégia 7.9, por sua vez, possui relação direta com o Ideb, uma vez que estabelece a necessidade de se fomentarem **políticas de atingimento das metas do indicador com vistas à redução das desigualdades**. Trata-se de estratégia realizada apenas parcialmente. Por um lado, é notória a adesão ao Ideb por parte das escolas e redes, dos governos e da sociedade civil. Por outro lado, observa-se que o Ideb, desde a sua criação, tem sido objeto de análises, críticas e sugestões de aprimoramento, entre as quais está a incapacidade de o índice diagnosticar parte importante das desigualdades de desempenho existentes no sistema educacional brasileiro, entre os diversos grupos de estudantes.

A estratégia 7.11 diz respeito aos resultados do Brasil no **Pisa**. Assemelha-se também a uma submeta do PNE, pois estabelece algumas projeções de resultado que deveriam ter sido atingidas pelo País ao longo dos anos – para 2018, a projeção era de 455 pontos, mas o resultado real foi 400 pontos, de acordo com dados do Inep. Trata-se de estratégia não realizada. Vale destacar, também, que os baixos resultados alcançados pelo Brasil no PISA são coerentes com os resultados do Ideb no Ensino Médio, tendo em vista que os públicos avaliados são semelhantes.

A estratégia 7.21 diz respeito ao estabelecimento de **parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica**. Trata-se de estratégia que se relaciona com metas educacionais e também com infraestrutura escolar. Ela foi parcialmente realizada, uma vez que o País avançou com o debate do custo aluno-qualidade inicial (CAQi), pelo menos do ponto de vista normativo. Em 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108, que tornou permanente o Fundeb e determinou a adoção do



CAQ como referência para o estabelecimento do padrão mínimo de qualidade da educação, tornando, portanto, o “custo aluno” constitucional. No entanto, até o momento, não existe definição sobre qual órgão ficará responsável pelo cálculo e divulgação do indicador.

A estratégia 7.32 pretende **articular o sistema nacional de avaliação e os sistemas estaduais de avaliação**. Trata-se de estratégia relacionada a metas educacionais e que também dialoga com a gestão, não tendo sido cumprida até o presente momento. Houve, no entanto, esforços nesse sentido por parte do governo federal. Em 2020<sup>16</sup>, o Poder Executivo federal iniciou debate sobre o denominado “Novo Saeb”, em articulação com os demais entes subnacionais, mas o novo arranjo não chegou a ser implantado. Em 2023<sup>17</sup>, observa-se retomada de esforços nesse sentido. Atualmente, além do Saeb em âmbito nacional, quase todos os estados e até mesmo muitos municípios possuem sistemas próprios de avaliação. Caso avance, a iniciativa do governo tem potencial para otimizar o enorme montante de recursos, instrumentos e tempo alocados para a realização das avaliações em larga escala.

Por fim, destaca-se, ainda, a estratégia 7.36, relacionada diretamente ao Ideb e à **atuação docente**, pois fomenta, de certa forma, políticas de bonificação docente com base nos resultados das escolas no indicador. Trata-se de estratégia realizada apenas parcialmente, uma vez que as políticas de bonificação docente são polêmicas e sua correlação com a melhoria do desempenho dos estudantes permanece inconclusa. Em geral, a bonificação docente com base no Ideb é uma prática que busca incentivar o engajamento dos professores na melhoria do desempenho dos alunos, especialmente em escolas que enfrentam desafios educacionais. Esses programas costumam recompensar financeiramente os professores de acordo com o desempenho de seus alunos em testes padronizados. Tais práticas variam amplamente no Brasil e estão

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/educacao/noticia/2020-05/educacao-entenda-como-serao-o-novo-saeb-e-o-enem-seriado>. Acesso em 19 out 2023.

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/saeb/inep-e-secretarios-de-educacao-debatem-integracao-das-avaliacoes> Acesso em 19 out 2023.



sujeitas a mudanças ao longo do tempo, de acordo com as políticas educacionais de cada estado e município.

#### *4.5.2. Estratégias da Meta 7 que envolvem, sobretudo, infraestrutura escolar*

Na Meta 7 do PNE, há nove estratégias que podem ser relacionadas à infraestrutura escolar.

Em primeiro lugar, as estratégias 7.18 e 7.19 dizem respeito à garantia de **infraestrutura básica nas escolas**: energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos. São estratégias que foram realizadas apenas parcialmente. Nas últimas décadas, a infraestrutura escolar brasileira tem apresentado progressos. No entanto, ainda permanecem desigualdades importantes entre as escolas, principalmente aquelas localizadas nas zonas rurais e nas regiões Norte e Nordeste do País.

Ao lado disso, vale destacar que a literatura sobre o assunto tem apontado que a adequada infraestrutura escolar pode impactar positivamente o desempenho dos alunos. A qualidade das instalações, os recursos disponíveis e o ambiente físico de uma escola cumprem um papel importante no aprendizado e no bem-estar dos estudantes. A infraestrutura escolar impacta não apenas a saúde e a segurança dos alunos, mas também a motivação discente para o aprendizado, o que pode colaborar para reduzir a evasão escolar e elevar o sucesso acadêmico.

A estratégia 7.13, bem como a estratégia 7.17, em alguma medida, tratam das **políticas de transporte escolar**. Essa estratégia pode ser considerada cumprida. Isso porque o Brasil atualmente possui dois programas importantes de transporte escolar: o Caminho da Escola, que fornece ônibus, lanchas e bicicletas escolares fabricados de acordo com as especificações de cada região; e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte (PNATE), que destina recursos financeiros para custear despesas



com o transporte e também custeia os serviços terceirizados contratados para o transporte escolar.

As estratégias 7.12, 7.15, 7.20 e 7.22, por sua vez, abordam a temática das **tecnologias educacionais e escolares**. São estratégias que foram realizadas parcialmente, sobretudo em relação ao acesso à Internet banda larga e à estrutura de equipamentos digitais. Nas últimas décadas, o Brasil tem implementado um conjunto de políticas públicas importantes nesse setor, mas ainda sem alcançar a universalização desejada. São bons exemplos o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), que visava a fornecer acesso à internet em alta velocidade para escolas públicas de todo o País; o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), com o objetivo de promover o uso de tecnologias na educação, fornecendo equipamentos e recursos para as escolas públicas, incluindo computadores, lousas digitais e treinamento para professores; o Programa Um Computador por Aluno (PROUCA), que buscava fornecer laptops educacionais para estudantes de escolas públicas; e o Programa Educação Conectada, que visava a levar internet de alta velocidade às escolas, bem como fomentar o uso de tecnologias digitais na sala de aula.

Há, por fim, a estratégia 7.14 que diz respeito a pesquisas sobre modelos alternativos de atendimento escolar. Em que pese se tratar do ensino dos estudantes e se relacionar a questões pedagógicas, modelos diferenciados de atendimento podem exigir estruturas físicas alternativas, que possibilitem seu desenvolvimento efetivo. Pela complexidade de execução, essa estratégia não foi totalmente cumprida ainda.

#### *4.5.3. Estratégias da Meta 7 que envolvem professores, gestão e investimento*

Na categoria de políticas, programas e currículos, enquadram-se 19 estratégias da Meta 7 do PNE. Destacaremos aquelas que são mais relevantes no cenário educacional atual.



A primeira delas é a estratégia 7.1, que trata da **implantação da BNCC**. Essa estratégia foi cumprida em 2017 e 2018 e envolve, sobretudo a atuação dos professores e da gestão escolar. Além disso, a BNCC também deverá impactar o desenvolvimento do Novo Ideb, uma vez que ela deverá ser uma das referências para o estabelecimento dos padrões e metas de aprendizagem do Saeb a serem eventualmente incorporados no novo indicador.

A estratégia 7.14 parece focalizar a denominada **pedagogia da alternância** para atender às escolas rurais, sobretudo. A pedagogia de alternância é uma abordagem educacional que combina períodos de ensino teórico em sala de aula com períodos de aplicação prática do conhecimento em ambientes relevantes, comumente empregada em contextos rurais. Pode-se considerar que a estratégia 7.14 foi realizada parcialmente. O principal exemplo de iniciativa nacional nesse sentido é o Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), que busca melhorar a qualidade da educação nas áreas rurais e promove a pedagogia de alternância como uma estratégia-chave para atender às necessidades das comunidades rurais em todo o País.

A estratégia 7.33 aborda a **formação de leitores e leitoras**. Trata-se de estratégia cumprida parcialmente e que se relaciona diretamente com a atuação docente. Não há dúvidas sobre a relevância da leitura na aprendizagem dos alunos, uma vez que essa habilidade é fundamental para que os estudantes prossigam com sua aprendizagem nas diferentes áreas do conhecimento.

No Brasil, a promoção da leitura é respaldada por um conjunto de políticas públicas abrangentes. O Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) fornece livros a escolas públicas, fomentando o acesso à leitura nas instituições de ensino, enquanto o Plano Nacional do Livro e Leitura (PNLL) impulsiona tanto a leitura quanto a produção editorial em todo o País. Além disso, o Programa Mais Cultura nas Escolas fomenta atividades de leitura e escrita, e o Programa Nacional de Incentivo à Leitura (Proler) complementa esses esforços, envolvendo crianças, jovens e adultos no mundo da leitura por meio de iniciativas escolares e comunitárias.



As estratégias 7.25, 7.26 e 7.27 tratam do **fomento à inclusão curricular e escolar das populações tradicionais brasileiras**, especialmente as indígenas e quilombolas. São estratégias que foram realizadas parcialmente e se relacionam, sobretudo, com a atuação docente. Do ponto de vista curricular, vale destacar que, mesmo após 20 anos, a Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, ainda não foi plenamente cumprida pelos sistemas de ensino no País. Uma pesquisa recente demonstrou que sete em cada dez secretarias municipais de educação não realizaram nenhuma ação ou poucas ações para implementação do ensino da história e da cultura afro-brasileira nas escolas<sup>18</sup>. O estudo ouviu, em 2022, gestores de 1.187 secretarias municipais de educação, o que corresponde a 21% das redes de ensino dos municípios, sobre o cumprimento da referida lei, que tornou obrigatório o ensino da história e da cultura afro-brasileira para o combate ao racismo nas escolas.

Outra estratégia que ganha, cada vez mais relevância pelo aumento dos casos de violência noticiados e registrados em todo país, é a 7.23, que visa garantir **políticas de combate à violência na escola**, pelo desenvolvimento, entre outros, de ações de capacitação de educadores. Essa estratégia foi parcialmente cumprida até o momento. Em que pese o avanço na legislação que versa sobre o tema, a prevenção e o combate à violência permanecem enquanto desafios para gestores e professores da rede escolar em todo o país.

Por fim, destacam-se as estratégias 7.5, 7.6, 7.16 e 7.17, que tratam de **políticas e programas importantes já consolidados no cenário nacional relacionados, notadamente, à gestão escolar e ao investimento**. Todas são estratégias já realizadas e que se relacionam com a gestão e o investimento na educação. Os principais exemplos são: o Plano de Ações Articuladas (PAR), que é um instrumento de planejamento e gestão dos entes subnacionais que visa a melhorar a qualidade da educação, coordenando esforços entre entes federados; o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornece refeições saudáveis às escolas

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2023-04/mais-de-70-das-cidades-nao-cumprem-lei-do-ensino-afro-brasileiro>. Acesso em 18 out 2023.



públicas; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que oferece recursos financeiros direto às escolas, fortalecendo a gestão escolar, a autonomia e a infraestrutura; e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), que disponibiliza livros didáticos gratuitos para alunos e professores, contribuindo para a qualidade do ensino.

## **5. Discussões e propostas para melhoria da qualidade da educação: contribuições das Audiências Públicas realizadas**

Como visto na seção anterior, a maior parcela das estratégias estabelecidas para se alcançar a Meta 7 do PNE: “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” não foi realizada após quase uma década de vigência do Plano. As razões são diversas e compreendem dimensões distintas que vão desde questões contextuais inesperadas, como a pandemia de Covid-19, passando por aspectos socioeconômicos e regionais, até questões estruturantes e complexas relacionadas a investimento por aluno, infraestrutura e gestão escolar, atuação docente, entre outros.

Diante disso e com vistas a compreender os fatores que podem explicar, em alguma medida, o não atingimento das 36 estratégias da Meta 7, bem como apontar possíveis caminhos para a melhoria da qualidade da educação básica no país, foram realizadas cinco audiências públicas pela CE, no período de julho a outubro de 2023. Em cada audiência, trabalhou-se um tema específico e as estratégias a ele relacionados, de modo que a discutir todas as estratégias nas cinco reuniões realizadas, além de tratar de novas propostas para o Ideb, conforme o Quadro 4 a seguir.



**Quadro 4 – Audiências públicas realizadas na Comissão de Educação e Cultura para debater o cumprimento e a avaliação da Meta 7 do PNE**

DATA	REUNIÃO	TEMA
7/7/2023	46ª Reunião, Extraordinária	Avaliação de implementação <b>das estratégias 7.2; 7.4; 7.6; 7.8; 7.10; 11; 21 e 32</b> , da Meta 7 do PNE.
11/8/2023	54ª Reunião, Extraordinária	Avaliação de implementação das <b>estratégias 7.14, 7.24, 7.25, 7.26, 7.27, 7.28</b> da Meta 7 do PNE.
22/9/2023	65ª Reunião, Extraordinária	Avaliação de implementação das <b>estratégias 7.12, 7.13, 7.15, 7.23 e 7.30</b> da Meta 7 do PNE, estratégias que dizem respeito às ações destinadas a <b>combater a violência na escola</b> e prevenir e promover o <b>direito à saúde física, mental e emocional dos educandos</b> . Também foram discutidas ações de atendimento dos educandos, relativas à política de <b>transporte escolar, acesso à internet e alimentação escolar</b> .
6/10/2023 1ª parte	72ª Reunião, Extraordinária	Avaliação de implementação das estratégias <b>7.16, 7.18, 7.20, 7.22, 7.31, 7.34, 7.36</b> da Meta 7 do PNE estratégias que dizem respeito às ações destinadas à <b>infraestrutura, à gestão escolar e à capacitação de profissionais de educação</b> .
6/10/2023 2ª parte	73ª Reunião, Extraordinária	Discussão do Novo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Fonte: formulação própria.

A audiência pública de 7 de julho de 2023 destinou-se à apresentação de dados sobre educação e de resultados do Ideb, bem como tratou da avaliação desses resultados em relação à meta 7. Estiveram presentes como convidados:

- Sra. Betina Fresneda, Tecnologista em Informações Geográficas e Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- Sr. Marco Antonio Ratzsch de Andreazzi, Gerente Nacional da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE);
- Sra. Alvana Maria Bof, Pesquisadora Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);
- Sr. Herton Ellery Araujo, Servidor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA);



- Sr. Cássio Mendes David de Souza, Diretor de Auditoria de Políticas Sociais e de Segurança Pública da Controladoria-Geral da União (CGU);
- Sr. Bertrand de Matos Moura, Diretor da 2ª Diretoria da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação) do Tribunal de Contas da União (TCU);
- Sr. José Francisco Soares, Professor de Estatística da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- Sr. Ruben Klein, Especialista em avaliação educacional e consultor da Fundação Cesgranrio; e
- Sr. Gabriel Leite Mendes, sociólogo, consultor educacional, membro do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais e coordenador pedagógico da Associação Guardiões da Infância e Juventude;

A segunda audiência ocorreu em 11 de agosto de 2023 e teve como objetivo discutir a educação para pessoas com deficiência, comunidades indígenas e quilombolas, para populações do campo, dentre outros públicos que requerem um olhar diferenciado do Estado, bem como refletir sobre modelos diferenciados de oferta de educação e sobre propostas e desafios para a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios em relação à efetivação do direito à educação para esses diferentes públicos, com o objetivo de construir um novo Plano Nacional de Educação que incluía a todos com qualidade. Estiveram presentes como convidados:

- Sra. Zara Figueredo, Secretária da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC);
- Sra. Fabiana Maria das Graças Soares de Oliveira, Coordenadora Nacional de Educação e Ação Pedagógica da Federação Nacional de APAES (FENAPAES);



- Sra. Adriana Buytendor, Superintendente de Políticas Educacionais do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
- Sr. Alessio Costa Lima, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); e
- Sra. Anamaria Camargo, Diretora-executiva do Instituto Livre para Escolher.

No dia 22 de setembro de 2023, realizou-se a terceira audiência pública, com a finalidade de avaliar as ações destinadas a combater a violência na escola e a prevenir e promover o direito à saúde física, mental e emocional dos educandos. Também foram abordadas as ações de atendimento dos educandos relativas à política de transporte gratuito, de acesso à rede mundial de computadores, e de alimentação. Participaram da audiência:

- Sra. Ana Beatriz Nunes Pereira Goldstein, Representante da Subsecretaria de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal;
- Sra. Débora Greice dos Santos Goes, Coordenadora da Comissão Executiva do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola do estado de São Paulo;
- Sra. Juliana Fleury, Presidente da Associação pela Saúde Mental;
- Sra. Elizabeth Guedes, Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares; e
- Sra. Andrea Medrado Serrano, Professora, Consultora e Conselheira Educacional.

As últimas duas audiências ocorreram em 6 de outubro de 2023, em turnos distintos. A primeira destinou-se a avaliar as ações destinadas à infraestrutura e à gestão escolar, e a iniciativas de capacitação ofertada aos profissionais de educação. Na segunda parte, buscou-se discutir diferentes propostas para o novo Índice de



Desenvolvimento da Educação Básica – o Novo Ideb. Estiveram presentes na quarta audiência:

- Sr. Estevão Perpétuo Martins, Coordenador-Geral de Infraestrutura Educacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);
- Sra. Natália Cordeiro, Analista Técnica em Educação da Confederação Nacional dos Municípios (CNM);
- Sr. Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE);

Participaram da última audiência:

- Sr. Ernesto Martins Faria, Diretor-Executivo do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede);
- Sr. Fábio Pereira Bravin, Coordenador-Geral de Controle de Qualidade e de Tratamento da Informação do MEC e representante do INEP;
- Sr. Reynaldo Fernandes, Professor Titular na Universidade de São Paulo (USP); e
- Sr. Joaquim José Soares Neto, Membro do Conselho Científico da Associação Nacional de Avaliação Educacional (ABAVE).

Ao todo, foram 26 especialistas ouvidos nas cinco audiências realizadas, que, como mostrado no Quadro 1 deste relatório, abordaram todas as 36 estratégias da Meta 7 do PNE.

### *5.1. Propostas apresentadas para a melhoria da qualidade da educação e dos indicadores que medem essa qualidade*



Durante a realização das audiências, os expositores apresentaram um conjunto importante de propostas de melhoria da qualidade da educação básica e dos indicadores que medem essa qualidade. No Quadro 5, registram-se as 60 propostas apresentadas, organizadas por categoria e data de realização da audiência.

**Quadro 5: Propostas de melhoria da qualidade da educação básica e dos indicadores que medem essa qualidade**

Ordem	Categoria	Proposta	Data da audiência
1	Novo SAEB	Manutenção das provas censitárias já existentes e ampliação desse formato para as provas do 2º ano do ensino fundamental, de modo que cada escola possa receber seu resultado sobre a alfabetização das crianças.	11/8/23
2	Novo SAEB	Estabelecimento de padrões nacionais de aprendizagem para cada ano escolar, com foco em altas expectativas de aprendizagem, e com indicação dos níveis, a exemplo de “básico”, “adequado/suficiente” e “avançado”. “Mais pedagogia na avaliação”.	7/7/23 6/10/23 (parte 2)
3	Novo SAEB	Alinhamento das questões dos testes do SAEB à BNCC.	7/7/23
4	Novo SAEB	Aprimoramento dos testes de modo que esses se alinhem com os níveis de dificuldade dos testes internacionais, a exemplo do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e do Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS), entre outros.	7/7/23
5	Novo SAEB	Incorporação de questões de resposta construída aos testes, de modo que o aluno estruture e escreva a sua resposta e não apenas escolha uma entre várias alternativas. Adoção de textos mais longos.	7/7/23 6/10/23 (parte 2)
6	Novo SAEB	Aprimoramento da gestão de riscos do SAEB.	7/7/23
7	Novo SAEB	Ampliar a inclusão de estudantes com deficiência no sistema de avaliação.	11/8/23
8	Novo SAEB	Além de indicadores de rendimento, implementar indicadores de avaliação institucional, com coordenação da União e colaboração dos demais entes.	6/10/23 (parte 1)
9	Novo IDEB	Manutenção da simplicidade do Ideb atual, sem simplismos, de modo que o indicador seja compreendido pelos atores educacionais.	11/8/23 6/10/23 (parte 2)
10	Novo IDEB	Para o fator “aprendizagem”, adoção de níveis de proficiência em vez de proficiências médias. Melhores leituras pedagógicas para indicador.	7/7/23 6/10/23 (parte 2)
11	Novo IDEB	Inclusão da dimensão de “desigualdade” no novo indicador.	7/7/23



<b>Ordem</b>	<b>Categoria</b>	<b>Proposta</b>	<b>Data da audiência</b>
12	Novo IDEB	Medição e avaliação da produtividade dos professores.	7/7/23
13	Novo IDEB	Inclusão de dimensão de longo prazo nos componentes do Ideb.	7/7/23
14	Novo IDEB	Divulgação mais célere dos resultados do Ideb.	11/8/23
15	Novo IDEB	Incorporação do contexto social dos estudantes quando da divulgação dos resultados do indicador, desde as dimensões de raça/cor, sexo, até os fluxos migratórios recentes que o país tem experienciado.	11/8/23 6/10/23 (parte 2)
16	Novo IDEB	Garantia de monitoramento das aprendizagens essenciais estabelecidas pela BNCC.	6/10/23 (parte 2)
17	Novo IDEB	Manutenção da comparabilidade entre as edições do novo indicador.	6/10/23 (parte 2)
18	Novo IDEB	Aprimoramento dos componentes do indicador de modo que se desconte a evasão do resultado final.	6/10/23 (parte 2)
19	Novo IDEB	Aprimoramento das metas do indicador, de modo a contemplar as desigualdades. Avaliar se a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) seria mesmo a melhor referência, ou se países latino-americanos poderiam ser um novo parâmetro.	6/10/23 (parte 2)
20	Novo IDEB	Garantia de nova pactuação pública das metas intermediárias e finais do indicador, com a participação de todas as esferas de responsabilidade, poderes e sociedade civil.	6/10/23 (parte 2)
21	Outros indicadores	Criação de um indicador de vulnerabilidade educacional.	7/7/23
22	Outros indicadores	Criação de um indicador de permanência escolar.	6/10/23 (parte 2)
23	Saúde mental	Expansão do número de psicólogos nas escolas.	7/7/23
24	Saúde mental	Aprimoramento de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde, notadamente à saúde mental.	22/9/23
25	Saúde mental	Educação de competências para desenvolver habilidades para a vida (letramento e educação socioemocional).	22/9/23
26	Saúde mental	Abordagem sistêmica, intersetorial, envolvendo profissionais multidisciplinares, com programas perenes e com participação ativa dos estudantes.	22/9/23
27	Infraestrutura	Expansão da política de acesso à Internet nas escolas.	7/7/23 e 22/9/2023
28	Infraestrutura	Aprimoramento das políticas de transporte escolar.	22/9/2023
29	Infraestrutura	Conclusão de obras paralisadas e inacabadas.	6/10/23 (parte 1)



Ordem	Categoria	Proposta	Data da audiência
30	Infraestrutura	Consideração dos custos de manutenção.	6/10/23 (parte 1)
31	Censo Escolar	Discussão e aprovação de uma Lei Nacional para o Censo Escolar da Educação Básica.	7/7/23
32	Censo Escolar	Aprimorar as perguntas e os dados sobre alunos com deficiências.	11/8/23
33	Censo Escolar	Aprimorar as perguntas e os dados sobre profissionais de apoio nas escolas.	11/8/23
34	Plano Nacional de Educação	No próximo PNE, alterar a Meta 7 para estabelecê-la como a meta da <i>garantia do direito à educação</i> , tratando das dimensões de acesso, trajetória regular e aprendizagem adequada.	7/7/23
35	Plano Nacional de Educação	No próximo PNE, definir com clareza o que é <i>qualidade da educação básica</i> , considerando todos os grupos (campo, negros, indígenas, deficiências) e modalidades atendidas nesse nível educacional, com a perspectiva de ações afirmativas.	11/8/23
36	Plano Nacional de Educação	Redução das desigualdades como foco do próximo Plano Nacional da Educação.	7/7/23 11/8/23
37	Plano Nacional de Educação	Inclusão de indicador de implementação da Lei nº 10.639/2003 e da Lei nº 11.645/2008.	11/8/23
38	Plano Nacional de Educação	Incorporar indicadores e metas de equidade no próximo plano, em cada uma das grandes metas, com vistas a acompanhar os diversos públicos da educação básica (negros, indígenas, deficiências, campo).	11/8/23
39	Plano Nacional de Educação	Compatibilização do PNE com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual, com dados regionalizados.	7/7/23 11/8/23
40	Plano Nacional de Educação	Aumento da transparência e publicação de dados anuais para monitoramento do plano.	7/7/23
41	Plano Nacional de Educação	Estabelecimento de gestão de riscos no PNE.	7/7/23
42	Plano Nacional de Educação	Estabelecimento de metas ambiciosas, mas factíveis no próximo plano.	7/7/23
43	Plano Nacional de Educação	Consideração da produtividade nacional como parâmetro fundamental de desenvolvimento econômico, social e humano em que a qualidade da educação básica impacta.	7/7/23
44	Plano Nacional de Educação	Estruturar estratégias para concepção de carreira docente da educação escolar indígena.	11/8/23
45	Plano de Ações Articuladas	Aprimoramento da governança do PAR.	7/7/23
46	Sistema Nacional de Educação	Aprovação da Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE) e estabelecimento de governança multinível no setor educacional.	7/7/23 6/10/23 (parte 1)



Ordem	Categoria	Proposta	Data da audiência
47	Custo Aluno-Qualidade	Regulamentação e implementação do Custo Aluno-Qualidade.	7/7/23 6/10/23 (parte 1)
48	Recursos financeiros	Aumento dos recursos financeiros para a educação, sobretudo para elevar os salários dos professores da educação básica.	7/7/23 11/8/23 6/10/23 (parte 1)
49	Recursos financeiros	Aumento dos recursos financeiros para a educação especial.	11/8/23
50	Recursos financeiros	Consideração da experiência chilena com a política de <i>vouchers</i> para estruturar políticas semelhantes no Brasil.	11/8/23
51	Recursos financeiros	Cumprimento da Meta 20 e das estratégias 20.2 e 20.3 do PNE, que tratam, respectivamente: (i) do investimento de, pelo menos, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação; (ii) do salário-educação; e (iii) da destinação para a educação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.	6/10/23 (parte 1)
52	Impactos da pandemia	Ampliação das políticas de recomposição das aprendizagens impactadas pela pandemia de covid-19.	7/7/23 11/8/23
53	Impactos da pandemia	Aprimoramento das políticas de saúde mental nas escolas de educação básica, com acolhimento e cuidado das pessoas.	11/8/23
54	Violência nas escolas	Aprimoramento das políticas de prevenção de violências e <i>bullying</i> nas escolas.	11/8/23 e 22/9/2023
55	Lei de Responsabilidade Educacional (LRE)	Desconstrução da proposta legislativa em discussão, tendo em vista o alegado viés de perseguição e de punição.	11/8/23
56	Lei de Responsabilidade Educacional	Apoio à proposta legislativa em discussão, tendo em vista a alegada necessidade de responsabilização.	11/8/23
57	Lei de Responsabilidade Educacional	Necessidade de aprovação da LRE, em cumprimento à estratégia 20.11 do PNE.	6/10/23 (parte 1)
58	Docentes de educação básica	Aprimoramento das políticas de formação inicial e continuada.	11/8/23 e 22/9/23
59	Profissionais da educação	Admissão exclusiva por concurso público.	6/10/23 (parte 1)
60	Gestão democrática	Aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática, para que gestores considerem a comunidade escolar como aliada na construção de soluções para a melhoria da qualidade da educação.	22/9/23
61	Transparência e controle	Aprimoramento de mecanismos de transparência e controle com relação às políticas de alimentação escolar.	22/9/23



Ordem	Categoria	Proposta	Data da audiência
62	Transparência e controle	Aprimoramento de mecanismos de transparência e controle com relação ao cumprimento do Piso Salarial.	6/10/23 (parte 1)

Fonte: formulação própria com base nas exposições das audiências públicas.

## 5.2. Principais assuntos abordados durante as Audiência Públicas

Para além das propostas de melhoria da qualidade da educação básica e dos indicadores que medem essa qualidade trazidas nas audiências públicas realizadas com a finalidade de debater o cumprimento da Meta 7, também foram trazidas diversas contribuições pelos expositores. Elas foram organizadas em oito categorias: (1) qualidade; (2) direito; (3) diagnóstico; (4) violência; (5) infraestrutura; (6) dados; (7) Saeb; e (8) Ideb, conforme dispomos nos tópicos abaixo.

### 5.2.1. Discussão sobre o que é qualidade da educação básica

A discussão sobre o que significa qualidade na educação básica permeou parte das audiências públicas. Destacamos, a seguir, alguns trechos emblemáticos das discussões.

O que é qualidade em termos educacionais? E, dito isso, qualidade para quem? Além disso, quem são esses sujeitos de direito para os quais a política educacional vai ser pensada, que essa qualidade vai ser pensada? É possível pensar em políticas universalistas para grupos que, historicamente, foram alijados do direito à educação do ponto de vista da qualidade? O que nós vamos assumir e o que nós assumimos no último PNE? Qualidade é só acesso? Qualidade é só colocar todos os alunos dentro da escola? Qualidade é pensar políticas universalistas de financiamento, de avaliação? Como é que nós fizemos isso? Porque, a depender dos sujeitos de direito que nós estamos tratando, a gente vai ter que definir qualidade, inclusive, pensando em uma distribuição orçamentária diferenciada para os grupos. Isso significa - eu o estou dizendo nesse caso - que a gente precisa pensar numa lógica de ação afirmativa, de dar mais para quem tem menos, para esses grupos. Então, eu estou falando de alunos com deficiência na rede regular de ensino; eu estou falando dos alunos quilombolas, alunos indígenas, alunos negros da periferia.



Outra contribuição nesse sentido destacou a construção coletiva da qualidade na educação básica:

Qualidade em educação você constrói com a criança, você constrói com os atores, com os professores. Então, esse lado, Senadora, esse lado humanizado, a senhora precisa recuperar e colocar como segundo ponto de alerta no seu relatório, no relatório desta Comissão, deste grupo de trabalho.

No próximo trecho, o próprio conceito de qualidade se interconecta com a *dimensão do direito à educação*, a ser tratada na seção seguinte deste relatório:

A qualidade começa na garantia do direito à educação, ao acesso, à permanência da criança na escola, ao sucesso na aprendizagem dessas crianças nessa escola, onde entram essas questões dos indicadores de medidas de proficiência, mas entram também as questões de equidade, que precisam ser trabalhadas. Essa qualidade não pode ser para uns, em detrimento da maioria; essa qualidade tem que ser construída e oportunizada para todo brasileiro. Então, eu não posso dizer que eu tenho um município, um estado ou uma escola com uma média altíssima sabendo que, dentro daquela mesma escola, daquele mesmo município ou estado, eu tenho grupos de alunos que não aprenderam no 9º ano o que deveriam ter aprendido. Então, eu consigo caminhar com médias que mascaram a realidade, mas eu deixo para trás um conjunto de crianças que foram esquecidas. Então, não é esse modelo de escola que deixa para trás que nós queremos.

### 5.2.2. *Direito à educação básica*

Vale, também, apontar a abordagem do direito à educação trazida por especialistas. Na visão apresentada, há duas dimensões: a do direito e a do dever do Estado. São duas dimensões distintas. Se não separarmos o direito e o dever do Estado, há dificuldades de compreensão. Isso porque todas as outras metas do PNE tratam do dever do Estado. A meta 7, por sua vez, trata da garantia do direito, de modo que o direito da criança terá sido atendido se ela tiver aprendido o que a Constituição estabeleceu que ela deveria aprender: ser capaz de se desenvolver, ser capaz de se preparar para o trabalho e para a cidadania. O aprendizado, portanto, é absolutamente essencial na garantia do direito; é ele que o concretiza. E os resultados, na educação, são a expressão do direito.



Além disso, destaque-se que não há resultado sem que a criança esteja na escola. Parece uma obviedade, mas é muito importante ter a clareza de que resultados educacionais, portanto, a garantia do direito, implicam duas coisas: que a criança esteja na escola e que ela aprenda enquanto estiver na escola.

A trajetória da criança na escola também é muito importante: o Brasil possui o nome de cada criança que nasceu a partir do ano 2000, e, portanto, com esses dados, é possível verificar se essa criança teve a trajetória regular. Se a criança entrou aos seis anos, aos sete ela deveria estar no segundo ano; aos oito, no terceiro ano. Nesse aspecto, é bastante preocupante o dado de que apenas 53% das crianças brasileiras estão com a trajetória regular depois de nove anos do ensino fundamental.

Além disso, há desigualdades socioeconômicas, de sexo e de cor/ raça: a diferença do pior grupo, que é o menino preto pobre, para o melhor grupo, que é a menina branca de nível socioeconômico alto – mesmo dentro da escola pública – é uma diferença enorme, profunda, e que está ausente da nossa meta. Há uma indicação clara de que as desigualdades educacionais também são resultados. Nesse sentido, surge, inclusive, uma proposta de novo indicador para a educação básica, o indicador de vulnerabilidade educacional:

O que eu estou defendendo? Eu estou defendendo que se crie um indicador de vulnerabilidade educacional. A minha proposta seria essa que eu acabei de lhes dizer. Eu vou verificar... O mais difícil, gente, é manter a criança na escola. Então, se a criança ficou nove anos na escola, se ela terminou o fundamental na idade correta, alguma coisa ela terá aprendido, embora o aprendizado - vou falar em seguida - deva ser tratado. Então, nós precisamos ter um indicador de vulnerabilidade educacional. E, quando a gente for olhar os resultados - e eu convido o TCU para se preocupar com isso, fiquei muito feliz porque eles já estão dizendo isso -, você não vai me dizer de média. Média não diz nada na educação. Por quê? Porque o direito é o direito da pessoa, é uma pessoa que foi ou não foi atendida. E aí nós vamos dizer: "Escute, você está atendendo aos estudantes com essa vulnerabilidade educacional e com aquela?". Então, é um ponto importante. Isso não está colocado no novo PNE. Isso deve mudar.

Ao lado disso, também é importante destacar a dimensão do aprendizado, sobretudo a alfabetização: se a criança não se alfabetizar adequadamente, ela terá



profundas dificuldades para prosseguir em sua trajetória escolar e de cidadania. É preciso aprimorar as formas de medição da alfabetização no Brasil de modo que dialoguem melhor com instrumentos e parâmetros internacionais.

Ademais, há que se destacar a importância da definição dos níveis de aprendizagem esperados: o *básico*, o *adequado* e o *avançado*. Os três são importantes. Infelizmente, em países como o Brasil, também existe o *abaixo do básico*. Importa que haja clareza sobre quais alunos estão abaixo do básico, já que reduzir o número de alunos nesse nível é a melhor política para enfrentar as desigualdades educacionais:

É melhor ter indicadores do que não ter, mas a gente vai transformar a educação quando a gente der a chance de a criança aprender aquilo que ela precisa, e isso está ao nosso alcance. É muito difícil a gente imaginar que eu estou colocando a criança na escola, ela está ficando na escola, e aí, na hora de dizer o que ela deve aprender, eu diminuo a expectativa. Com isso, eu consagro a desigualdade do Brasil, porque, não nos iludamos, os 15% que o Herton disse que não estão no público, esses têm uma expectativa de aprendizagem completamente diferente.

Ainda na dimensão do *direito à educação*, outro aspecto importante abordado pelos especialistas foi o da repetência. A repetência é a grande causa da evasão: quase todos que se evadem têm uma ou mais repetências. A pandemia nos mostrou que os alunos, os jovens, querem ficar na escola. De fato, é muito mais interessante para o País manter o jovem na escola do que permitir que ele se evada:

Quando eu falo do fracasso escolar, Senadora, a reprovação é um mal dentro da educação. Ela é como se fosse um câncer que corrói as células saudáveis no organismo. E isso é o efeito da reprovação dentro de uma escola. Então, é preciso trabalhar essa questão pedagógica da reprovação, porque a reprovação é um fracasso de todos. É um fracasso da criança, mas é um fracasso do professor, é um fracasso do diretor, é um fracasso do secretário de município, do secretário de Estado, é um fracasso da família. Não é normal uma criança ser reprovada. É isso que a gente não pode naturalizar e a gente não pode aceitar. A gente tem que trabalhar para que essa reprovação seja cada vez menor. Nós não podemos admitir um sistema escolar que reprova muita gente. É a mesma coisa que admitir um hospital que mata muita gente. Então, assim, é a mesma analogia.

### 5.2.3. Diagnóstico da qualidade da educação básica



Os expositores trouxeram diversas informações para compor um *diagnóstico da qualidade da educação básica brasileira*, que passaremos a destacar a seguir.

Quanto à frequência escolar na educação básica, os convidados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) destacaram que, em 2022, 36% das crianças de zero a três anos frequentavam instituição de ensino – o que está, ainda, aquém do almejado pela Meta 1 do PNE (50% das crianças). Além disso, ressaltou-se que havia uma tendência de ampliação da oferta para essa faixa etária, mas, entre 2019 e 2022, notadamente em razão do contexto da pandemia, essa expansão não foi significativa.

Ainda na educação infantil, quanto à faixa etária de quatro e cinco anos, correspondente à pré-escola, verificou-se uma quebra de tendência semelhante: havia uma trajetória de expansão, mas, de 2019 para 2022, observou-se uma queda nos números. Em 2019, havia 92,7% de crianças dessa faixa etária matriculadas na escola. Em 2022, esse número caiu para 91,5%. Do ponto de vista regional, observa-se que as principais quedas no percentual de crianças frequentando escola foram nas Regiões Norte e Nordeste. Entre 2019 e 2022, nessa faixa etária, a Região Norte passou de 86,1% de crianças na escola para 82,8%; e a Nordeste, de 95,6% para 93,6%. Além disso, vale destacar que essa queda ocorreu, principalmente, para as crianças que residem em área urbana e para as crianças pertencentes ao quinto da população com os menores rendimentos.

Por outro lado, em relação à faixa etária de seis a 14 anos, manteve-se universalização que já se havia praticamente alcançado em 2016.

Quanto ao ensino médio, a boa notícia é que houve melhora das matrículas do grupo de 15 a 17 anos, que passou, em 2019, de 89%, para 92,2% em 2022. Muito embora ainda não seja a universalização almejada pela Meta 3 do PNE, verifica-se uma tendência de crescimento. Além disso, ressalte-se que o grupo de jovens que pertencem aos 20% da população com os menores rendimentos teve um acréscimo da frequência escolar líquida significativo, passando a 64%, mas ainda aquém, por exemplo, do



quinto dos jovens pertencentes aos 20% mais ricos da população, que já somavam 90,5% dos jovens de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio.

Apesar da melhora nessa faixa etária, registre-se que o Brasil ainda segue atrás de economias menores quando a comparação internacional se dá quanto ao percentual de adultos de 25 a 64 anos que não concluíram o ensino médio, ou seja, que não possuem a educação básica obrigatória. O Brasil tem um percentual de 41,5% de adultos nessa situação – número maior do que em outros países latino-americanos, como a Argentina, o Chile e a Colômbia.

Outro ponto de diagnóstico destacado nas audiências foi a educação escolar no campo. Segundo os expositores, de 2000 a 2022, quase 105 mil escolas de educação básica no campo foram fechadas. Trata-se de cenário preocupante em um país cuja população no campo beira os 30 milhões de pessoas, segundo dados do IBGE em 2022.

Também se destacou nas audiências o regime federativo sob o qual se distribuem as matrículas de educação básica no Brasil: praticamente 49% dessas matrículas são responsabilidade dos municípios. Esse cenário indica a relevância do regime de colaboração na educação e a necessidade de que a discussão das políticas ocorra de maneira articulada e coordenada entre as diferentes esferas de responsabilidades.

Muita relevância também foi dada ao tema das desigualdades educacionais e da regressividade do sistema educacional brasileiro. Nesse aspecto, os dados indicam que, entre um aluno branco e um aluno preto, a distância chega a seis anos de diferença na aprendizagem. Significa dizer que, embora todos os alunos tenham 14 anos e todos eles estejam no 9º ano, os alunos negros estão com um nível de aprendizagem que corresponde ao 5º ano do ensino fundamental.

Nesse contexto, é aconselhável se ter metas claras de equidade para todos os grupos no novo PNE. Isso possibilitará que o MEC colabore com os territórios na operacionalização dessas metas. Do contrário, com estratégias difusas, dificilmente os



gestores, sobretudo aqueles mais frágeis, que estão em municípios menores, conseguirão implementar os avanços necessários.

Ainda na dimensão do *diagnóstico*, outra contribuição importante do IBGE foi o conjunto de resultados da Pesquisa Nacional sobre a saúde dos escolares, cujo público-alvo são jovens que possuem entre 13 e 17 anos, sendo 50,7% de entrevistados, meninas, e 85,5% escolares da rede de escolas públicas.

Na referida pesquisa, o contexto familiar apresenta indicadores interessantes sobre a relação entre os escolares e as suas famílias. O hábito de realizar refeição com os pais, por exemplo, é mais frequente entre os escolares da rede pública do que entre os da rede privada: 69,7% contra 63,4%. Por outro lado, a compreensão dos pais e o conhecimento do que o estudante fazia no tempo livre e nas faltas da escola foram mais frequentes em relação aos alunos da escola privada em comparação aos da rede pública.

Há dados importantes, também, sobre violência e *bullying*. Do total, 23% dos escolares disseram ter sofrido *bullying* em algum momento, e 12% afirmaram ter causado ou serem os atores agressores. Existe, também, uma diferença importante entre homens e mulheres, com um predomínio das mulheres enquanto vítimas de *bullying* e um predomínio dos homens enquanto causadores ou promotores do *bullying*. Quanto às grandes regiões, o Centro-Oeste apresentou o maior percentual de escolares que informaram *bullying*, enquanto a Norte teve a menor taxa, com 18,8%. As causas identificadas para o *bullying* foram, com mais frequência, a aparência do corpo, a aparência do rosto e cor ou raça, com 16%, 11% e 4,6%, respectivamente.

Em relação à violência sexual, as meninas foram as que mais reportaram esse tipo de violência: 20,1%. Na rede privada, 16,3%, e, na rede pública, 14,4% dos escolares sofreram esse tipo de violência – mais referida pelas meninas da rede privada do que da rede pública. Entre os escolares que sofreram esse tipo de violência, 29,1% apontaram o namorado como agressor; 24%, amigo; 14%, outros familiares; 14,8%, outras pessoas; 6,3%, pai e mãe ou responsável; sendo 20,7% por desconhecido. Dos que foram obrigados a ter relação sexual contra a vontade, predominam as meninas, e,



em relação aos autores, apenas 19,2% são desconhecidos, sendo a maioria o namorado, pessoa da família ou pai e mãe ou responsável.

Quanto ao uso de drogas pelos jovens da faixa etária da pesquisa, os dados indicam que, em relação à experimentação do cigarro, há maior ocorrência na Região Sul, e, coincidentemente, também é na Região Sul que a presença dos pais que fumam é maior. Além disso, o uso de narguilé, em 2019, apresentou uma taxa de quase 27% no Brasil, sendo muito maior no Paraná, no Distrito Federal e no Mato Grosso do Sul, chegando a quase 50% o número de escolares que já havia experimentado.

O cigarro eletrônico também é uma questão que preocupa o mundo inteiro, por atingir muito as crianças e os adolescentes, particularmente nos Estados Unidos e na Europa. No Brasil, já se observa uma penetração, embora o equipamento seja proibido pela Anvisa. Em 2019, estava em torno de 16% o número de escolares da rede pública e 18% da rede privada que já tinham experimentado o cigarro eletrônico – um número maior nas Regiões Centro-Oeste e Sul e menor nas Regiões Norte e Nordeste.

Quanto ao álcool, os dados indicam que os jovens que experimentaram bebida alcoólica alguma vez na vida somam 59,6% no Brasil entre os homens e 66,9% entre as mulheres. As meninas têm uma experimentação, nessa faixa de idade, maior do que a dos meninos em todas as regiões, e é bem maior no Sul do que no Norte e no Nordeste.

Por outro lado, o consumo de drogas ilícitas apresentou diferença na distribuição por sexo, sendo maior entre os meninos, 5,6%, do que entre as meninas, 4,7%. Entre as unidades da Federação, há variação grande: São Paulo, com 7,6%; Distrito Federal, com 7,5%; Santa Catarina, com 7%; e, entre os menores, a Bahia, com 2,2%; Alagoas, com 2,2%; e o Pará, com 2,5% dos escolares que afirmaram ter experimentado droga alguma vez na vida.

Em termos de relação sexual, do total de jovens pesquisados, 35,4% dos escolares de 13 a 17 anos responderam já ter tido relação sexual. Ela é mais frequente entre os meninos do que entre as meninas e um pouco mais frequente também entre os meninos da rede pública do que os meninos da rede privada. Entre os que já tiveram



relação sexual, há dados sobre o uso de camisinha por um dos parceiros na primeira relação sexual e na última relação sexual. Na primeira relação, 63,3% dos jovens de 13 a 17 anos, quase a metade, respondem não ter usado.

Outra contribuição importante para o *diagnóstico* da qualidade da educação básica foi trazida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Em primeiro lugar, houve destaque para os resultados do próprio Ideb, que parametriza a Meta 7 do PNE. Nos anos iniciais do ensino fundamental, de 2007 até 2019, houve um crescimento do Ideb sempre acima das metas estabelecidas no PNE. Em 2021, no entanto, houve um evidente decréscimo, atribuído à situação pandêmica.

Interessa, também, analisar separadamente as duas dimensões do Ideb: a taxa de aprovação e a proficiência dos alunos. A taxa de aprovação foi crescente até 2021; a proficiência média cresceu até 2019, mas decresceu em 2021, o que evidencia o forte impacto da pandemia para a proficiência dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental.

Quanto aos resultados do Ideb para os anos finais do ensino fundamental, até 2011 o Ideb alcançado estava acima das metas estabelecidas. A partir de 2013, no entanto, ele passou a ficar abaixo das metas, embora tenha crescido na série histórica. O movimento da taxa de aprovação e das proficiências nos anos finais foi semelhante ao dos anos iniciais – a proficiência desta etapa também foi bastante afetada pela pandemia, como mostrado em seção anterior desse Relatório.

No Ideb do ensino médio, a situação é ainda mais dramática, pois o indicador ficou praticamente estagnado de 2007 a 2015. Em 2017 e 2019, houve crescimentos importantes, mas sempre abaixo da meta estabelecida pelo PNE. Nesse caso também, a proficiência média baixa é o principal fator que mantém o Ideb do ensino médio abaixo da meta.

Outra dimensão abordada na discussão sobre qualidade da educação foi a infraestrutura educacional. A infraestrutura educacional brasileira apresenta-se como muito regressiva: os alunos mais carentes, que mais precisam e que vêm de lares muito



impactados são os que estudam em escolas mais precárias. Por outro lado, os alunos com nível socioeconômico mais alto estudam em escolas melhores. É preciso garantir estrutura básica para todas as escolas brasileiras, independentemente da classe social dos alunos que elas atendem ou do CEP em que se localizam. Os dados apontam que apenas 0,2% de estudantes indígenas estudam em escolas consideradas de nível adequado ou avançado. Enquanto 50% dos estudantes brancos frequentam escolas consideradas de infraestrutura adequada, apenas 3,5% dos alunos pretos estudam em escolas assim classificadas.

#### *5.2.4. Combate à violência na escola e promoção ao direito à saúde física, mental e emocional dos educandos*

Entre os assuntos debatidos, tivemos uma audiência pública destinada à avaliação de implementação das estratégias 7.12, 7.13, 7.15, 7.23 e 7.30 da Meta 7 do PNE, que dizem respeito às ações destinadas a combater a violência na escola e a prevenir e promover o direito à saúde física, mental e emocional dos educandos. Na oportunidade também foram discutidas ações de atendimento dos educandos relativas à política de transporte escolar, acesso à internet e alimentação escolar.

A propósito, a Presidente da Comissão Permanente de Paz nas Escolas do Distrito Federal (DF) e Subsecretaria de Educação Básica da Secretaria de Estado de Educação do DF destacou que não se pode pensar em abordar questões sensíveis à qualidade do ensino sem tratar de políticas de combate à violência na escola e de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde. A melhoria do fluxo escolar e da qualidade da educação passa por essas questões, sobretudo nesse período pós-pandemia, a partir de quando, com a explosão de casos de violência contra a escola, passou-se a ter a necessidade de pensar essas questões de forma ainda mais integrada, com a intensificação de estratégias para promover a paz.

Nesse sentido, no DF, por exemplo, num contexto de urgência, foi criada a Comissão Pela Paz nas Escolas, com os seguintes objetivos: i) prevenir e enfrentar as



condições geradoras de violência nas escolas; ii) fortalecer o papel social da escola na promoção da paz e cidadania; iii) fortalecer a escola como espaço de reflexão e resolução de conflitos; iv) desenvolver práticas baseadas na mediação de conflitos, comunicação não violenta e competências socioemocionais; e v) indicar e encaminhar programas, projetos e ações centradas na cultura da paz. Entre as ações efetivadas para atingir esses objetivos, destacam-se: i) firmamento da Comissão pela Paz em caráter permanente; ii) formação continuada para os profissionais da educação; iii) distribuição de material orientador; iv) enfrentamento das situações de violência contra as escolas em conjunto com as demais Secretarias de Estado; e v) estabelecimento de parcerias com outros órgãos, terceiro setor, institutos educacionais, organismos internacionais e sociedade civil.

Por sua vez, como representante dos familiares e profissionais da educação que atuam nos conselhos de escola, a Coordenadora da Comissão Executiva do Conselho de Representantes dos Conselhos de Escola (CRECE) sustentou que, quando se tem uma escuta de toda a comunidade escolar, é possível apontar todas as falhas e fazer de forma coletiva a construção da melhoria. A gestão democrática da educação, nesse sentido, leva aos responsáveis pelas políticas públicas as demandas que farão diferença na vida dos estudantes.

A propósito, a expositora defendeu que as seguintes questões devem ter atenção maior do Poder Público: i) democratização do acesso à internet e melhoria da qualidade do serviço oferecido; ii) transporte escolar gratuito para todos os estudantes, inclusive para os que vivem em lugares muito afastados de suas escolas, e não somente para a maioria dos escolares; iii) melhores condições para fiscalizar e acompanhar a alimentação escolar; e iv) fortalecimento de programas de saúde que cuidem da saúde mental dos estudantes e atenção psiquiátrica e psicológica, em especial, para as crianças com deficiência como o transtorno do espectro autista (TEA).

De seu turno, para tratar de ações de saúde mental e dos impactos que ela provoca na aprendizagem e no fluxo escolar das crianças e dos adolescentes, inicialmente a Presidente da Associação pela Saúde Emocional (ASEC) destacou: a



ampliação da quantidade de estudantes e profissionais da educação com ansiedade e depressão; o afastamento da escola de alunos e educadores por questões emocionais; a autolesão e o suicídio em idades e faixas etárias cada vez mais jovens; as relações familiares conflituosas; o fato de que, segundo U-Report do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 47% dos jovens sentiram necessidade de pedir ajuda em relação à saúde mental, mas 40% deles não recorreram a ninguém; bem como a demanda por educar habilidades para a vida (*Skills for Life - Soft Skills*).

Segundo definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), “saúde mental é um estado de bem-estar no qual o indivíduo é capaz de usar suas próprias habilidades, recuperar-se do estresse rotineiro, ser produtivo e contribuir com a sua comunidade”. Ainda de acordo com a Organização, metade de todas as condições de saúde mental começam até os 14 anos de idade, mas a maioria dos casos não é detectada nem tratada. A convidada questionou o preço que vamos pagar por isso e defendeu, então, que seja feita uma abordagem de promoção, prevenção e tratamento da saúde mental. Sustentou a necessidade de promover para prevenir, por meio da educação de competências para desenvolver habilidades para a vida, criação de ambientes apoiadores e solidários, construção de resiliência e fortalecimento dos indivíduos e dos ambientes.

Para isso, é necessário, segundo ela, falar sobre os determinantes sociais e econômicos que afetam a saúde mental das crianças e dos adolescentes, entre os quais o papel de protagonismo que a escola desempenha, notadamente ao ensinar habilidades para a vida. Para além da escola, também foram citados outros fatores de proteção e de risco como contexto da família, renda, moradia, saneamento básico, alimentação, acesso ao esporte e lazer, amizades reais e virtuais, ambientes das redes sociais, acesso aos bens e serviços essenciais, e contextos de violências ou violação de direitos.

Nesse sentido, a convidada defendeu que, para além do Ideb, a Meta 7, ao tratar da qualidade da educação, deve se ocupar de promover um tipo de educação que faça florescer uma vida e uma cidadania plena, por meio de letramento e educação socioemocional, os quais constituem fatores de proteção inclusive para que os indivíduos possam ter uma aprendizagem eficaz. A propósito, ainda que a BNCC tenha



previsto a construção de habilidades para a vida, destacou a necessidade de que, para gerar mudanças efetivas de comportamento, os programas nesse sentido sejam sequenciados (que não sejam pontuais, como uma palestra única no Setembro Amarelo, por exemplo), ativos (com participação dos estudantes), focados e explícitos para que gerem efetivas mudanças de comportamento. Ainda, sustentou que a abordagem pela saúde mental das crianças e dos adolescentes deve ser sistêmica e intersetorial, envolvendo profissionais multidisciplinares da educação, da saúde e da assistência social e as famílias.

Para a promoção de um âmbito escolar saudável especificamente, salientou a importância de ações de promoção e fortalecimento e de letramento em habilidades para a vida nos projetos políticos-pedagógicos das escolas, do envolvimento em ações e campanhas de prevenção e conscientização do tema, e da construção de parcerias da escola com redes de apoio formal e de base comunitária. Ainda, além da promoção e letramento em habilidades para a vida para professores e toda a comunidade escolar, a expositora destacou a necessidade do fomento de posturas facilitadoras, bem como a promoção de ambientes seguros e acolhedores dentro e fora das escolas.

Por fim, a respeito especificamente da formação de professores, a Presidente da Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e da Rede Mondó informou que aproximadamente 75% dos professores são formados pela rede privada de ensino superior. Mencionou o divórcio que existe entre as diretrizes curriculares nacionais e a vida real, notadamente pelo ambiente escolar desafiador, com as carências que foram ainda mais escancaradas com a pandemia. Ainda, destacou a diferença da qualidade dos cursos superiores de formação de professores nas modalidades presencial e à distância, que impactam diretamente os resultados do Exame Nacional do Desempenho de Estudantes do ensino superior (ENADE). Por fim, defendeu a necessidade de destinação de mais recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) para cursos de licenciatura com notas 4 e 5.

#### *5.2.5. Infraestrutura e gestão escolar*



O Coordenador-Geral de Infraestrutura Educacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) teve sua exposição focada em políticas de infraestrutura realizadas pelo FNDE, cuja função é prestar assistência financeira e técnica e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos.

No que se refere à assistência técnica, o FNDE disponibiliza aproximadamente 15 projetos padrões de infraestrutura, prontos para a implantação, que têm por objetivo auxiliar os entes subnacionais, notadamente os menores e com menos recursos, que não dispõem de uma equipe administrativa e técnica de engenheiros, arquitetos e advogados, por exemplo. São projetos padrões ou referenciais de construção ou ampliação de creches, pré-escolas, escolas de ensino fundamental, quadras poliesportivas, disponibilizados para facilitar a imediata implementação na ponta, sendo aceitos também projetos dos próprios entes, adaptados à realidade local, os quais são utilizados, inclusive, para melhoria dos projetos do próprio FNDE como exemplos de experiências bem-sucedidas.

Todos os projetos, antes de disponibilizados para os entes, são pensados considerando algumas premissas, como estudo de eficiência energética, estudo para adequação a questões bioclimáticas, sustentabilidade (reuso da água da chuva, painéis solares, espaços verdes), cabeamento estruturado para escola conectada, racionalidade construtiva (sistema estrutural metálico de fácil montagem), identidade visual e acessibilidade.

Além disso, o expositor também destacou os próximos projetos que serão disponibilizados pelo Fundo, de escolas indígenas, escolas de ensino médio de tempo integral e escolas do campo, os quais são projetos especiais que buscam observar as especificidades do público a ser atendido.

A propósito, são quase 30 mil obras entre concluídas, em execução, paralisadas, inacabadas ou canceladas (9.302 creches e pré-escolas, 6.299 escolas de ensino fundamental, 10.573 quadras e coberturas de quadra e 3.718 ampliações e reformas), as quais totalizam mais de R\$ 27 bilhões de valores pactuados (R\$ 12,76



bilhões em creches e pré-escolas, R\$ 9,24 bilhões em escolas de ensino fundamental, R\$ 4,22 bilhões em quadras e coberturas de quadra e R\$ 1,62 bilhões em ampliações e reformas).

Quanto às obras não concluídas, o Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação Básica tem buscado: (i) retomar tanto as obras paralisadas (que não apresentam avanço de execução, mas possuem termo de compromisso entre o ente federado e o FNDE em vigência), quanto as obras inacabadas (termo de compromisso encerrado pelo decurso do prazo); e (ii) atualizar o saldo pelo Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), de modo que o ente federado disponha de recursos correspondentes ao custo efetivo das obras. Entre as obras passíveis de retomada (3.641), houve solicitação dessa retomada relativamente a quase 80% delas (2.908), sendo 1.228 creches e pré-escolas, 1.012 escolas de ensino fundamental, 1.270 quadras e coberturas de quadra e 91 ampliações e reformas.

Em complementação ao Pacto, há a previsão de retomada de 6 mil obras (R\$ 8,3 bilhões), bem como de novas obras, como 1.250 escolas de tempo integral (R\$ 10,3 bilhões) e 2.500 creches e pré-escolas (R\$ 6,3 bilhões), além do investimento em 3 mil unidades de transporte escolar (R\$ 1,5 bilhão), totalizando mais de R\$ 26 bilhões de investimento em infraestrutura até 2026 no âmbito do novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Por sua vez, a representante da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) destacou que, no âmbito municipal, são mais de 3 mil obras paradas, tendo sido solicitada por 1.261 municípios a retomada de cerca de 2,6 mil obras (79,8%). Para tanto, o FNDE precisa repassar cerca de R\$ 3 bilhões (com a atualização pelo INCC). Apesar do montante, a expositora destacou que ainda há preocupações para além do que falta a ser repassado, a exemplo da identificação dos recursos municipais já gastos e daqueles ainda necessários para a conclusão das obras, já que não há dados consolidados a esse respeito.

Adicionalmente, o alto custo da contrapartida para a retomada das obras pode ter sido um dos principais motivos para que 429 municípios não tenham solicitado



repactuação de 660 obras paradas, já que essa retomada pode onerar significativamente a gestão municipal, que precisa investir recursos próprios para sua conclusão. Nesses casos, as obras não repactuadas serão canceladas e os recursos recebidos, que totalizam R\$ 504,6 milhões, terão de ser devolvidos.

Outra questão destacada pela expositora foi o fato de que, das 12,9 mil obras concluídas em quase 4,9 mil municípios, faltaria ser repassado pelo FNDE cerca de R\$ 9,7 bilhões aos municípios (valores corrigidos pela Selic). A CNM sustenta que os recursos pactuados sejam corrigidos e integralmente repassados, a título de ressarcimento pelo montante gasto pelos entes federados para a conclusão dessas obras.

Ainda, para a representante da CNM, o Pacto Nacional para a Retomada de Obras não soluciona todos os problemas da educação a nível municipal, tendo em vista que serão geradas cerca de 120 mil novas vagas na educação infantil, enquanto 2,5 milhões de crianças estão fora das escolas. Para matricular todas essas crianças, seria necessário o investimento de quase R\$ 50 bilhões, segundo a CNM, sendo que serão repassados no âmbito do Pacto cerca de R\$ 1,5 bilhão.

Além disso, após a conclusão das obras paradas, existe a problemática da manutenção, considerando, inclusive, o fato de que 83% do Fundeb está comprometido com remuneração, sendo que, em 1.079 municípios, o gasto do Fundeb com remuneração ficou entre 90% e 100%.

Por último, o Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) começou sua exposição afirmando que considera a Meta 7 limitada para de fato avaliar e fazer um diagnóstico da qualidade da educação básica, defendendo a adoção de outro sistema para essa avaliação, qual seja, o previsto no art. 11 do PNE, que ainda não foi colocado em prática. Nos termos do referido dispositivo, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, produzirá indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, bem como indicadores de avaliação institucional, que



considerem, entre outros fatores, o perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão.

A respeito da questão dos profissionais da educação, o expositor defendeu, em igual sentido, que seja considerado e cumprido o arcabouço constitucional e legal que já trata da matéria. Apesar de a Constituição Federal determinar que a admissão seja feita exclusivamente por concurso público, a CNTE assinala que há redes de ensino que possuem somente 35% do quadro admitido por concurso público (ou seja, aproximadamente 65% de contratos temporários).

Ainda, o representante da Confederação destacou o não cumprimento das estratégias 20.2 e 20.3 do PNE, que dispõem respectivamente sobre os recursos do salário-educação e sobre a destinação à manutenção e desenvolvimento do ensino da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Segundo afirmou com base em dados do Inep, em 2022, foram aplicados 5% do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, na contramão do que estabelece a Meta 20 do PNE (aumento do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 7% até 2019 e, no mínimo, 10% até 2024).

Segundo a CNTE, também não está sendo cumprida a estratégia 20.4 do PNE, que trata da transparência e controle público dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente no que se refere ao cumprimento da Lei do Piso, bem como as estratégias 20.6 e 20.7, que dispõem sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), os quais são fundamentais para o aumento do investimento público em educação e, por consequência, para a melhoria da qualidade da educação.

O expositor destacou a necessidade de cumprimento das estratégias 20.9 e 20.11 do PNE, que se referem à regulamentação, respectivamente, (i) do Sistema Nacional de Educação (SNE), que estabelecerá as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e (ii) da Lei de



Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, aferida pelo processo de metas de qualidade.

Por fim, perguntado sobre a questão da alta rotatividade de gestores, a CNTE evidenciou a necessidade de cumprimento dos planos decenais de educação (do PNE, em âmbito nacional, e dos planos estaduais e municipais), como forma de dar seguimento às políticas públicas da área, independentemente da continuidade de gestões específicas de Ministro, Secretários da Educação e gestores municipais, despersonalizando, assim, essas figuras. Destacou, outrossim, o problema da alta rotatividade de professores, em razão dos contratos temporários, do descumprimento do piso, do achatamento salarial e do desestímulo da carreira para os jovens, que impede a criação de vínculo entre professor e aluno, dificulta a continuidade do processo educativo e, conseqüentemente, afeta diretamente a qualidade do ensino.

#### 5.2.6. *Qualidade dos dados da educação básica*

Além de insumos para o diagnóstico da qualidade da educação básica, os expositores da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) também apresentaram elementos importantes com o objetivo de *aprimoramento dos dados e das ferramentas de coleta de dados educacionais*.

Quanto ao Censo Escolar da Educação Básica, conduzido pelo Inep, a CGU destaca que o Inep dispõe de bons mecanismos de controle dos pontos críticos. Existem regras formalizadas, validações internas, verificação *in loco* nas escolas, complementada com uma pesquisa amostral de padrão de qualidade do Censo Escolar. O Inep também dá transparência aos parâmetros e emite orientações sistemáticas para as escolas. Tais controles, somados aos esforços de toda a rede de ensino, na avaliação da CGU, garantem confiabilidade satisfatória aos dados, sem distorções significativas que prejudiquem a utilização dos dados para todas as finalidades, inclusive de distribuição dos recursos do Fundeb.



Há, no entanto, situações pontuais localizadas que chamam a atenção, a exemplo de municípios com percentual alto de alunos matriculados na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA). A média nacional para essa modalidade fica em torno de 6%, e há alguns municípios brasileiros em que esses números passam de 50%, indicando que mais da metade da população estaria matriculada nessa modalidade de ensino. Isso, por si só, não é necessariamente um problema, mas é algo que precisa ser acompanhado e verificado, para evitar distorções.

O TCU, por sua vez, destacou a questão das desigualdades educacionais brasileiras, tanto no fator regional, rural e urbano, quanto nos aspectos socioeconômico, racial e de sexo. Segundo o Tribunal, diminuir a desigualdade deve ser o resultado esperado e expresso no próximo PNE. Além disso, destacou-se, também, a importância de fazer avançar a provação da Lei do Sistema Nacional de Educação, bem como a compatibilização das leis orçamentárias com o plano decenal de educação.

#### 5.2.7. Sistema de avaliação da educação básica

Durante as audiências, destacou-se a relevância do *papel do Saeb na discussão da qualidade da educação básica*. A implementação dos aprimoramentos no Sistema precisa prosseguir: o alinhamento das questões das provas à BNCC; a incorporação de questões de resposta construída, em que o aluno precisa estruturar e escrever a sua resposta, e não apenas escolher uma alternativa; e a definição dos níveis de aprendizagem (básico, adequado, avançado). Por outro lado, os especialistas também alertaram que é preciso trabalhar pela qualidade do sistema de avaliação, de modo que se desencorajem práticas de *gaming*, a exemplo da exclusão de alunos com pior desempenho nos dias de aplicação das provas.

Outro aspecto apontado foi a necessidade de ampliação das provas censitárias do Saeb. Sabe-se que uma avaliação por amostragem é mais econômica e permite a construção do mesmo indicador para o estado e até mesmo para o município,



só que não permite a construção do indicador da escola. Por isso, é preciso manter as avaliações censitárias que já existem e ampliá-las para o 2º ano do ensino fundamental:

Hoje, avaliamos o 5º e o 9º anos do ensino fundamental e o 3º ano do ensino médio - são series conclusivas de cada etapa -, mas nós entendemos que o processo da alfabetização é de suma importância no desenvolvimento e nós entendemos que cabe ao Ministério da Educação a responsabilidade de proceder, também de forma censitária, incluída nas avaliações oficiais do Ministério da Educação, à avaliação do 2º ano do ensino fundamental, Senadora. E, aí, eu pediria também que constasse no relatório esse ponto. Ele é muito caro para os municípios, ele é muito especial, e eu gostaria que a senhora nos ajudasse nessa defesa para que a avaliação do 2º ano também possa ser incorporada e integrada ao sistema de avaliação nacional do Saeb. Então, assim, é muito importante a gente ter medidas produzidas pelo Governo Federal no que tange ao 2º ano, que é a etapa conclusiva do processo de alfabetização. Nós precisamos ter também o diagnóstico, produzido pelo Governo Federal, de cada escola sobre o nível de aprendizagem de alfabetização das crianças que concluem o 2º ano do ensino fundamental; se essas crianças realmente conseguiram ser alfabetizadas. Do contrário, se elas não forem alfabetizadas na idade certa, nós sabemos que essas crianças terão a sua aprendizagem comprometida nas demais séries, o que vai gerar outros problemas futuros.

#### *5.2.8. O Ideb atual e novo Ideb*

O Ideb também foi bastante tratado durante as audiências públicas. De modo geral, todos os convidados destacaram a importância do indicador como um marco fundamental para o monitoramento das políticas educacionais brasileiras desde 2007.

Ao mesmo tempo, foi consensual apontar que o Ideb apresenta limitações e deve ser aprimorado em diferentes aspectos. A seguir, descrevemos os principais problemas indicados.



No que diz respeito ao componente “aprendizagem” do Índice, especialistas apontam que seu indicador é de difícil interpretação e pouco orienta a tomada de decisão pelos secretários de educação e pelos gestores escolares. Uma das razões disso seria que as notas padronizadas representam apenas uma comparação com os resultados obtidos pelos estudantes em 1997, visto que se utiliza limites inferiores e superiores que variam de 0 a 10. Outra razão seria que o contexto de 1997 é diferente do contexto atual. Em 1997, por exemplo, a taxa de atendimento escolar da população entre 15 e 17 anos era de 68%, enquanto, em 2019, foi de 92,5%. A lógica de comparar os estudantes de hoje com os que realizaram a avaliação em 1997, portanto, diria pouco do ponto de vista pedagógico e não contribuiria para a tomada de decisão. O ideal seria que o componente de aprendizagem do Ideb ajudasse o gestor a entender quais e quantos de seus alunos estão em cada nível de aprendizagem a cada ciclo de avaliação.

Somado a isso, temos que uma mesma nota no Ideb tem significado pedagógico diferente nos anos iniciais, nos anos finais e no Ensino Médio. A padronização do Índice não foi pedagógica, mas realizada em relação ao desempenho obtido pelos estudantes em 1997, de modo a mostrar o quanto os alunos de hoje evoluíram em relação aos daquele ano. Em decorrência, não há como comparar as etapas de ensino, haja vista as escalas não serem iguais e, para se obter uma mesma nota, ser necessário esforço distinto por partes dos estudantes.

Por fim, no que concerne à aprendizagem, o Ideb usa a média ponderada das notas obtidas pelos estudantes de forma que quanto mais estudantes nos níveis mais altos, mais próxima de 10 será a pontuação da escola ou rede; e quanto mais estudantes nos níveis mais baixos, mais próxima de 0. Disso resulta, dentre outros problemas, a concentração excessiva nos estudantes de mais alto desempenho que, com mais facilidade, aumentam suas proficiências. Assim, ao usar a média, gera-se aumento do indicador e, por conseguinte, há forte incentivo para aumento das desigualdades, ao invés de captar a melhoria real dos estudantes e da escola ou rede.

Os especialistas indicam, ademais, fragilidades relacionadas às metas do Ideb. Aponta-se, dentre outros, que é mais difícil para redes com Ideb alto baterem a



meta, tendo em vista a composição do Índice. Existem, por exemplo, redes que tinham Ideb 3, em 2005, e que bateram a meta, e redes com Ideb 7 que não bateram até o momento. Isso se deve ao fato de que as redes que já estão em patamares elevados, por exemplo, com dois desvios-padrão acima da média, precisam incrementar, de forma mais significativa, seus resultados para alcançarem a próxima meta. Nesse contexto, sugere-se propor metas que façam com que escolas e redes com resultados acima de 8,3 (dois desvios-padrão acima de 1997) não tenham a obrigatoriedade de continuar evoluindo, ou, de forma alternativa, estabelecer patamares menores para essas redes. Além da intangibilidade das metas traçadas com base em resultados já elevados, é importante levar em consideração que o perfil dos estudantes pode ser alterado de uma avaliação para outra.

Adicionalmente, apontam especialistas, as metas não estimulam a busca por uma educação mais equitativa, já que um Ideb muito alto não significa, necessariamente, que todos os estudantes têm aprendizado adequado. Isso ocorre porque notas extremas (muito acima da média) no Saeb elevam significativamente o Ideb e, por isso, tendem a esconder estudantes de baixo desempenho. Para atingir um Ideb muito alto, uma rede de ensino precisa que todos os estudantes praticamente alcancem nota máxima no Saeb, isto é, acertem questões muito difíceis para a série em que estão. Disso pode decorrer que uma mesma rede apresente um pequeno grupo de alunos com desempenho altíssimo, o que eleva o Ideb, e muitos estudantes com desempenho insuficiente.

No mesmo viés, simulações revelam que, mesmo quando mais de 90% dos alunos possuem aprendizado adequado, há poucos municípios com notas excepcionais no Ideb. Há municípios como Pedra Branca do Amapari (AP), Boa Vista (RR) e Benevides (PA) que estão com todos os estudantes com aprendizado adequado e, ainda assim, Ideb abaixo de 8. O que se observa é que o Ideb não considera a equidade da forma como deveria, possibilitando a existência de redes com Idebs altos mesmo com alguns alunos que não possuem aprendizado adequado.



Tais fragilidades podem estar associadas à própria construção das metas do Índice que estão focadas somente nele mesmo, e pouco consideram as nuances relativas aos componentes de aprendizagem e de rendimento escolar, bem como ao contexto educacional das regiões e escolas. As metas foram construídas considerando somente o resultado de 2005, o que trouxe uma influência muito grande do resultado daquele ano na avaliação dos resultados seguintes. Sob esse prisma, o esforço necessário para melhorar a aprendizagem dos estudantes é muito maior do que para aprová-los em determinada série escolar, algo que o gestor pode decidir rapidamente. Isso fez com que algumas redes de ensino que apresentavam baixas taxas de aprovação em 2005 conseguissem aumentar o valor de seu Ideb apenas adotando uma política de maximização da aprovação, sem necessariamente melhorar a aprendizagem dos estudantes. Esse não seria um contexto adequado quando o que se importa é medir a qualidade da educação.

Por fim, alguns especialistas apontam que o índice não considera crianças, adolescentes e jovens que estão fora do sistema escolar, bem como aqueles que não realizam as provas do Saeb. Por não haver nenhuma penalização para esses casos, não há, respectivamente, estímulo para se implementar práticas de redução da evasão pela rede, além de não ser possível avaliar se a rede de ensino incentiva, promove ou atua para que os estudantes de desempenho mais baixo não façam as provas.

Diante desse conjunto de fragilidades e após mais de 15 anos desde a sua adoção, portanto, parece haver consenso de que o Ideb precisa ser aprimorado:

Então, a gente tem que considerar que o Ideb teve um importante papel no desenvolvimento das políticas públicas desde 2007. Isso é inegável. Antes dele, a gente não tinha um indicador compreensível, claro, e a população brasileira - mesmo a pessoa que é leiga, que não é da área de educação, que não é da área de avaliação - conseguiu monitorar e acompanhar o desempenho da sua escola, acompanhar o desempenho do seu município, do seu estado, da sua região.

Então, ele cumpriu esse papel no sentido de criar essa cultura, Senadora, do uso do indicador para monitoramento das políticas públicas. Isso foi um grande legado do Ideb à história da educação brasileira.

O que eu quero dizer? Que o Ideb foi muito importante, essa geração que nós tivemos de Ideb representou um avanço enorme em termos de pensarmos



indicadores para a educação, mas ele é insuficiente. Ele é insuficiente sobretudo se você assume qualidade não só como resultado de dois componentes curriculares sem recorte de nível socioeconômico, sem recorte de raça, ou seja, você tem uma concepção de qualidade bastante delimitada. E da forma que foi colocada no texto da meta, nos parece - e isso sugere para os gestores - que qualidade em educação é única e exclusivamente a nota do Ideb, e não é. Então, já no corpo da meta, a definição de qualidade foi uma definição equivocada.

Além disso, é mister ressaltar o impacto que as decisões de aprovação automática em decorrência da pandemia de covid-19 tiveram especificamente sobre o Ideb 2021:

Então, esse Gráfico desmascara o Ideb. O Ideb 2021 tem problemas. É um indicador que não deve ser utilizado, como todo mundo alertou - a Undime saiu com o relatório, o Consed alertou também -, porque ele é um indicador camuflado. É importante que, nesse relatório, vocês tenham esse entendimento e registro de que o Ideb 2021 é um indicador camuflado pela situação da pandemia. Na pandemia ele foi camuflado pela autorização que a gente deu às escolas para aprovar todo mundo, mesmo eles não tendo aprendido quase nada. Esse dado mascara o tanto que as crianças tiveram... Aí é o impacto real, o prejuízo real na aprendizagem dos alunos. Os alunos despencaram. Se a gente pegar Matemática - a maior queda foi na Matemática - nos alunos do 5º ano, a média nacional despencou de 227 para um número bem menor, para 216, uma queda de mais de 10 pontos, o que é muito significativo. Numa escala que oscila com desvio padrão de 15% é um número muito significativo. Então, essa é a realidade, o efeito da pandemia de 2019 a 2021. Então, esse indicador do Ideb tem problemas, o Ideb de 2021.

Tendo isso em vista, o novo Ideb foi o principal assunto da audiência pública final do ciclo de avaliação da Meta 7. Para além do consenso de que o indicador pode ser aprimorado, surgiram propostas concretas de aprimoramento.

Em primeiro lugar, destaque-se que os aprimoramentos propostos podem dizer respeito tanto à fórmula do indicador em si, quanto às metas a serem pactuadas com as escolas e entes federados, bem como à fase de divulgação dos respectivos resultados.

Quanto à fórmula do novo Índice, há sugestões de que se acrescente o fator evasão à expressão numérica, de modo que sejam penalizadas as escolas com maiores índices de evasão dos alunos. Significa dizer que o indicador consideraria não apenas



as taxas de aprovação e as proficiências, mas também tomaria a evasão como fator relevante para a qualidade da escola, criando incentivos para que as instituições escolares adotem medidas para fomentar a permanência dos alunos. Lançou-se, inclusive, a ideia de se construir um *indicador de permanência dos estudantes*. Além dessa sugestão, há também a ideia de adoção de níveis de proficiência em vez das proficiências médias como sendo as medidas de desempenho dos estudantes.

Além disso, também se expôs a ideia de criação de um indicador específico de *vulnerabilidade educacional*, e de *indicador de produtividade* do professor, com base no modelo educacional da Estônia, que não somente avalia o desempenho do aluno, como também do docente que o ensina ao longo de sua vida escolar.

Por fim, a referência dos resultados dos países da OCDE também foi questionada sobre se seria o melhor parâmetro para o Brasil – uma referência da América Latina talvez fosse mais adequada à nossa realidade.

Quanto às metas a serem novamente pactuadas com os entes e as escolas, indicou-se a importância de se embasá-las em séries maiores de tempo e distingui-las em relação à nota padronizada e à taxa de aprovação.

Sugeriu-se ainda que as desigualdades sejam incorporadas nessa dimensão, de modo que haja diferentes metas para os diferentes grupos que frequentam a educação básica. A recomendação é que existam metas claras para estudantes negros, indígenas e com deficiências, para os diferentes grupos socioeconômicos, e para os estudantes de escolas rurais e urbanas. Apontou-se, ademais, que as metas devem refletir a preocupação com a produtividade dos estudantes enquanto mais um fator para o rompimento das desigualdades.

Por fim, foi apontada a necessidade de se pensar metas para se avaliar o desempenho dos educadores, reforçando seus deveres e responsabilidades na mesma medida em que se promovem e fortalecem seus direitos.

A divulgação do Ideb, por sua vez, também pode ser aprimorada. As sugestões para essa dimensão foram de que se ampliem as leituras pedagógicas e



contextuais dos resultados, assim como que se aprimore a comunicação com os diferentes atores que utilizam o indicador no seu dia a dia.

Por fim, vale destacar que, conforme anunciado durante as audiências, o INEP está trabalhando na proposta de novo Ideb com um Grupo de Trabalho que deve voltar a funcionar ainda em 2023, de modo que se possa retomar a discussão pública das necessidades e possibilidades de aprimoramento, com vistas a garantir a comparabilidade das edições do novo indicador, a sensibilidade da medida e a qualidade técnica dos seus resultados.

## **6. Considerações finais**

A construção do novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034 deverá considerar as diferentes reflexões e persistentes desafios em torno da qualidade da educação no país. Isso é o que se conclui do processo de avaliação da Meta 7 do PNE por esta Comissão.

Como visto, estudos científicos evidenciam que os fatores relacionados aos professores e ao ensino são as influências mais importantes na aprendizagem dos alunos. A "qualidade do professor" é a variável escolar interna mais importante no desempenho dos estudantes, seguida pela gestão escolar. Essas análises apontam, ademais, que a infraestrutura escolar também impacta o aprendizado, de modo que, quando a condição do espaço físico escolar é ruim, os resultados no Ideb também tendem a cair. Adicionalmente, há evidências de que o uso de dados para acompanhar a aprendizagem dos alunos ao longo do ano contribui positivamente para melhores resultados dos indicadores de aprendizagem.

Essas constatações científicas serviram para avaliar o cumprimento das estratégias da Meta 7. Grosso modo e como ficou demonstrado pelo Quadro 3 deste relatório, do total de 36 estratégias, somente sete foram realizadas; outras quatro não foram realizadas; e o restante (25 estratégias) foi parcialmente realizado nos quase 10 anos de vigência do PNE.



Tendo em vista esse cenário, os debates realizados nas cinco audiências públicas organizadas por esta Comissão especificamente em relação à Meta 7 do PNE 2014-2024 trouxeram um conjunto expressivo de sugestões e recomendações para que, no novo PNE, construa-se estratégias e metas que idealmente expressem, por meio de sua realização e seus resultados, uma educação de qualidade para todos os estudantes no Brasil. Abaixo, resumimos as mais recorrentes:

1. Buscar a equidade educacional para se alcançar qualidade da educação;
2. Definir, com clareza, o que é qualidade da educação básica;
3. Definir o que deve ser considerado nível de aprendizagem “básico”, “adequado/suficiente” e “avançado”;
4. Estabelecer padrões nacionais de aprendizagem para cada ano escolar;
5. Implementar indicadores de avaliação institucional e de produtividade dos professores;
6. Criar metas intermediárias que possibilitem ajustes na política à medida de sua implementação;
7. Considerar, na avaliação da qualidade da educação, todos os estudantes do território brasileiro, inclusive os que se encontram fora do sistema de ensino, e criar indicador de permanência escolar;
8. Considerar, na avaliação da qualidade da educação, as desigualdades socioculturais e econômicas entre grupos e intragrupos;
9. Incorporar perspectiva de longo prazo e considerar toda a vida escolar do estudante na avaliação da qualidade da educação;
10. Aprimorar programas de educação de competências e de saúde mental dos estudantes;
11. Expandir política de acesso à internet e de transporte escolar;
12. Aprimorar e fomentar modelos diferenciados de oferta de educação;
13. Implementar modelos diferenciados de financiamento da educação básica, como a política de vouchers; e



14. Aprimorar mecanismos de transparência e controle da política educacional.

Em que pese a relevância das contribuições aqui descritas, é imperioso apontar, por derradeiro, que ainda há de se avançar na avaliação, sobretudo, de iniciativas que não estão diretamente associadas ao cálculo do Ideb e de seus componentes, mas são diretamente relacionadas ao atendimento ao aluno, ao professor e ao gestor e aos modelos diferenciados de oferta e de financiamento da educação escolar no país. São temas que deverão ser mais profundamente discutidos pelas duas Casas Legislativas, haja vista serem fatores determinantes da qualidade da educação.

A melhora do Ideb, que deve refletir melhoria na qualidade da educação, deve ser uma consequência da melhora genuína da aprendizagem e do fluxo do estudante, e não um fim em si mesmo. Somente assim o direito à educação, amparado por normas nacionais, como a Constituição Federal de 1988, e internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, será efetivamente usufruído por todas as crianças e adolescentes no Brasil.

Esse é o relatório que submetemos à aprovação dos ilustres Pares da Comissão de Educação e Cultura (CE).

Sala da Comissão, 5 de dezembro de 2023.

### **Referências Bibliográficas Adicionais**

**BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Diário Oficial da União, 25 de abril de 2007, Seção 1, p. 1.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 26 p. (Série Documental. Textos para Discussão, ISSN 1414-0640; 26) 1. Indicador de desenvolvimento educacional 2. Educação Básica. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. II. Série. III.



**INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP)**. Disponível em: <https://www.gov.br/Inep/pt-br>. Acesso em: 5 de outubro de 2023.

Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional - IEDE. **Propostas e reflexões para o novo Ideb**. São Paulo, 2022. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c46141e1-5353-45ff-9d31-bff2217514b4>. Acesso 06 de julho de 2023.

