



ALFABETIZAÇÃO NO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO*

Flavia Viana Basso^I

Clara Machado da Silva^{II}

Natália Caixeta Barroso^{III}

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

RESUMO

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

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

1 O MONITORAMENTO DA ALFABETIZAÇÃO NO PNE 2014-2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 A ALFABETIZAÇÃO NO PL Nº 2.614/2024

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 META 3.a:

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

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

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

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

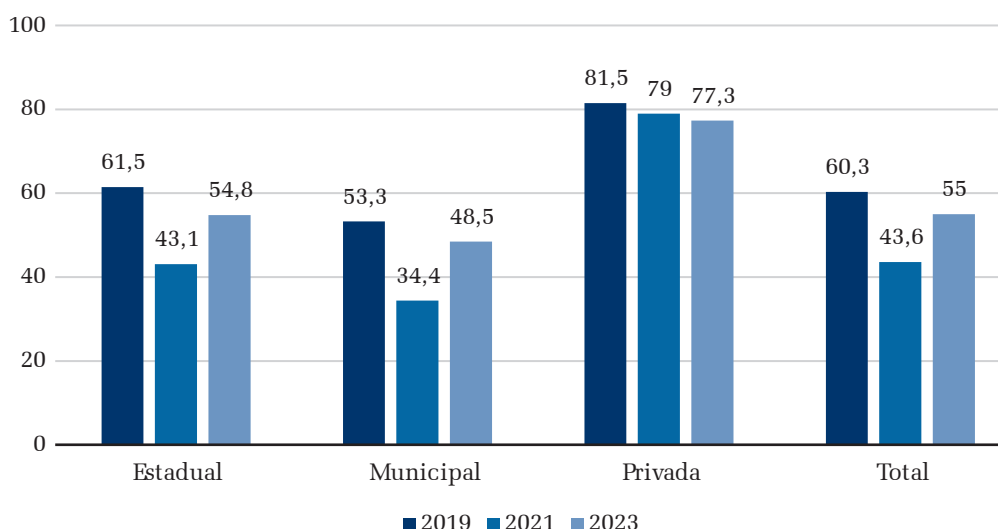


GRÁFICO 1

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

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

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

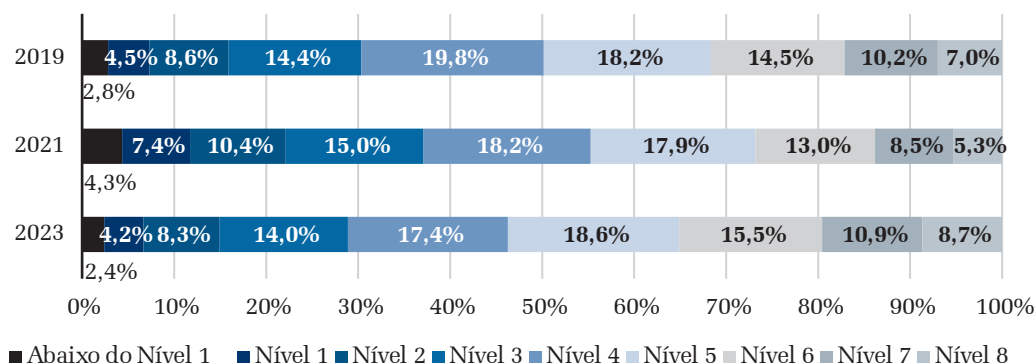


GRÁFICO 2

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

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

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

3.2 META 3.b

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

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

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

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

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

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

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

Nota: N = 28.504.

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

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

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

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

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

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

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

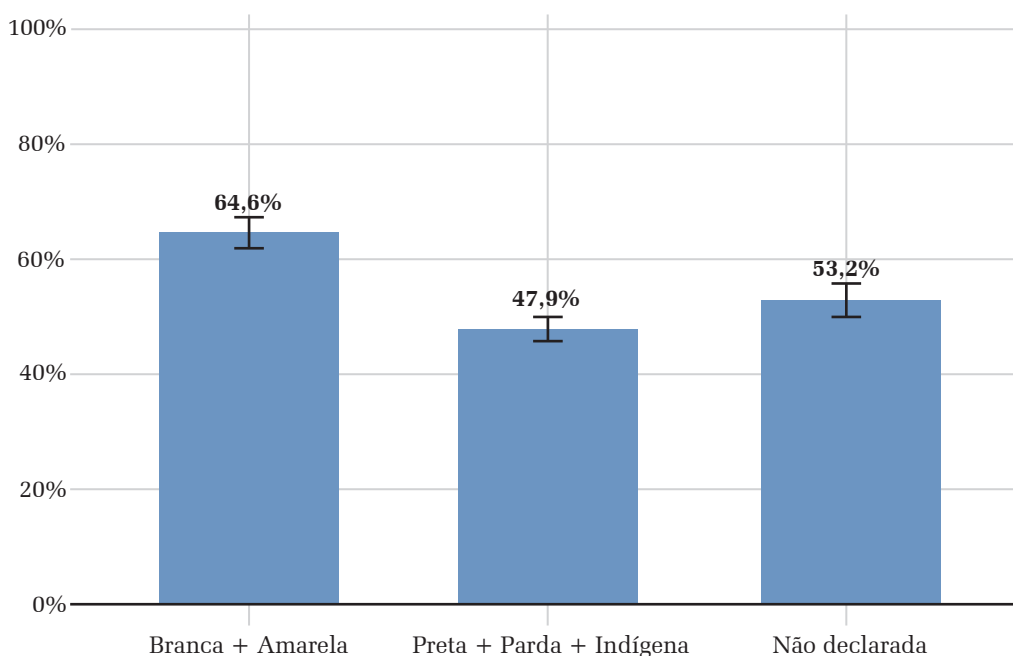


GRÁFICO 3

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

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

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

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

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

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

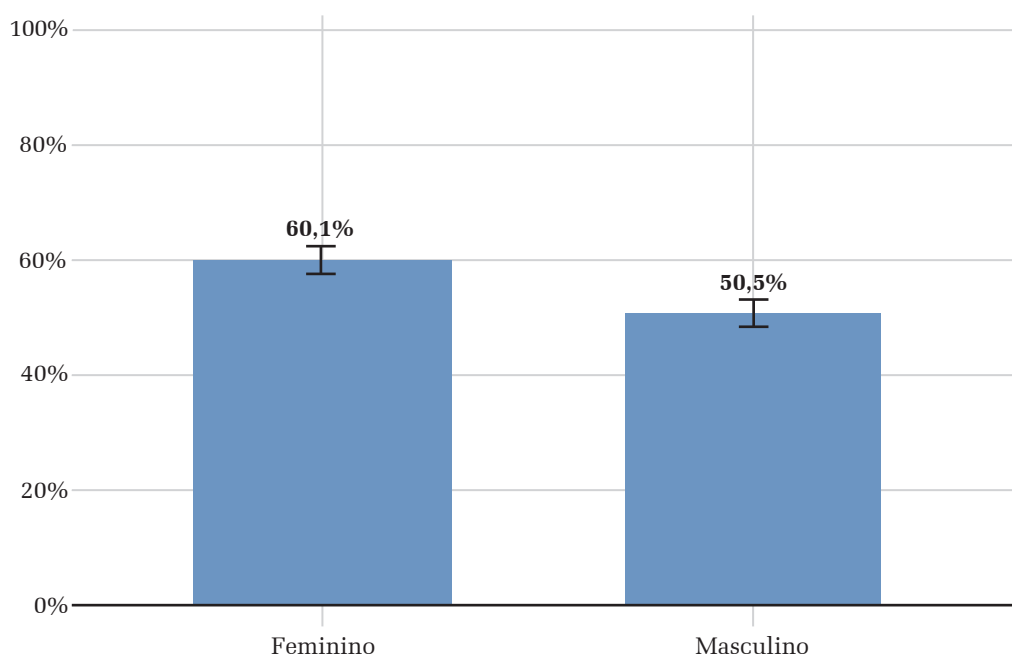


GRÁFICO 4

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

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

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

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

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

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

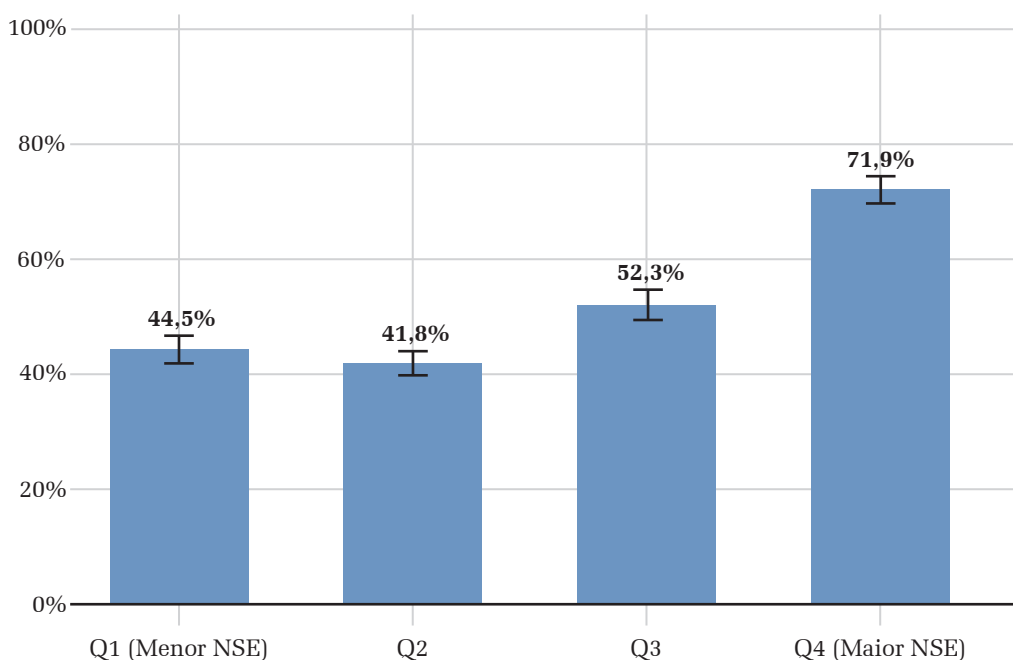


GRÁFICO 5

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

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

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

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

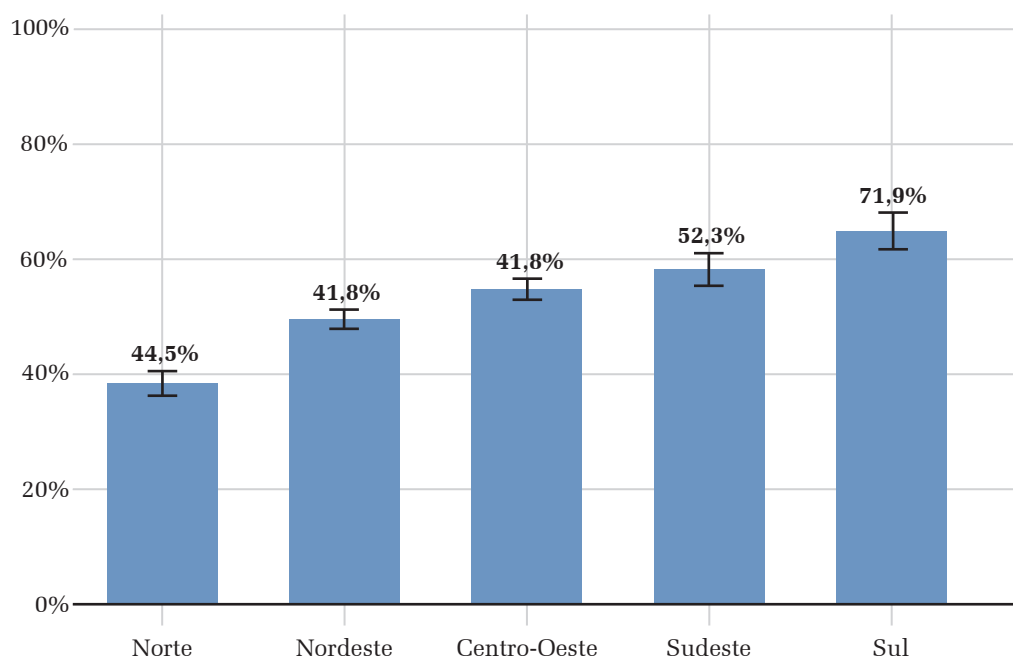


GRÁFICO 6

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

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

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

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

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

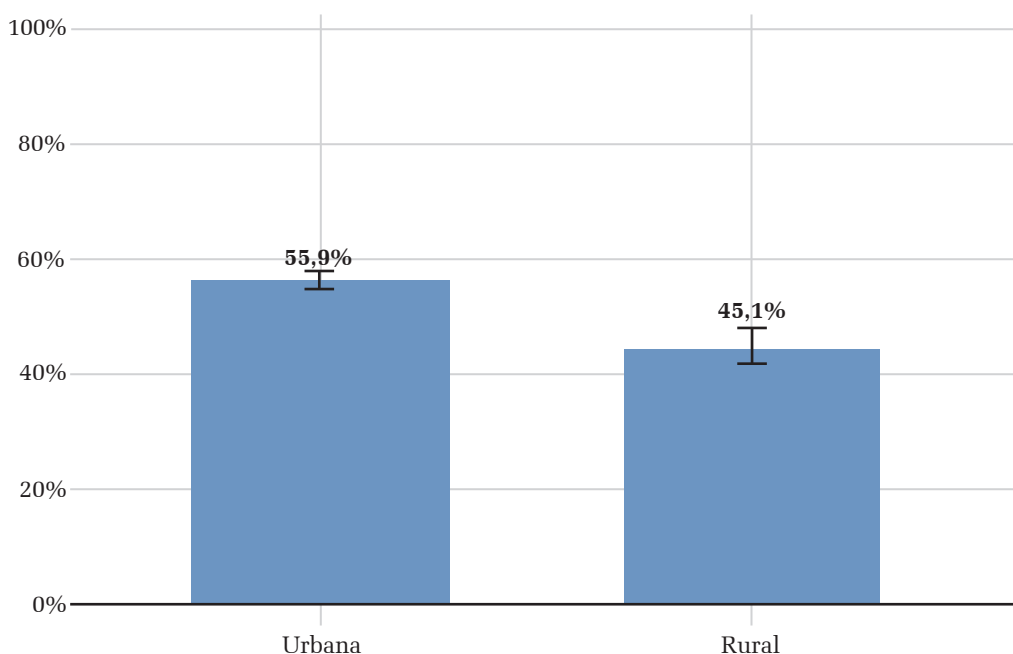


GRÁFICO 7

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

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

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

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

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

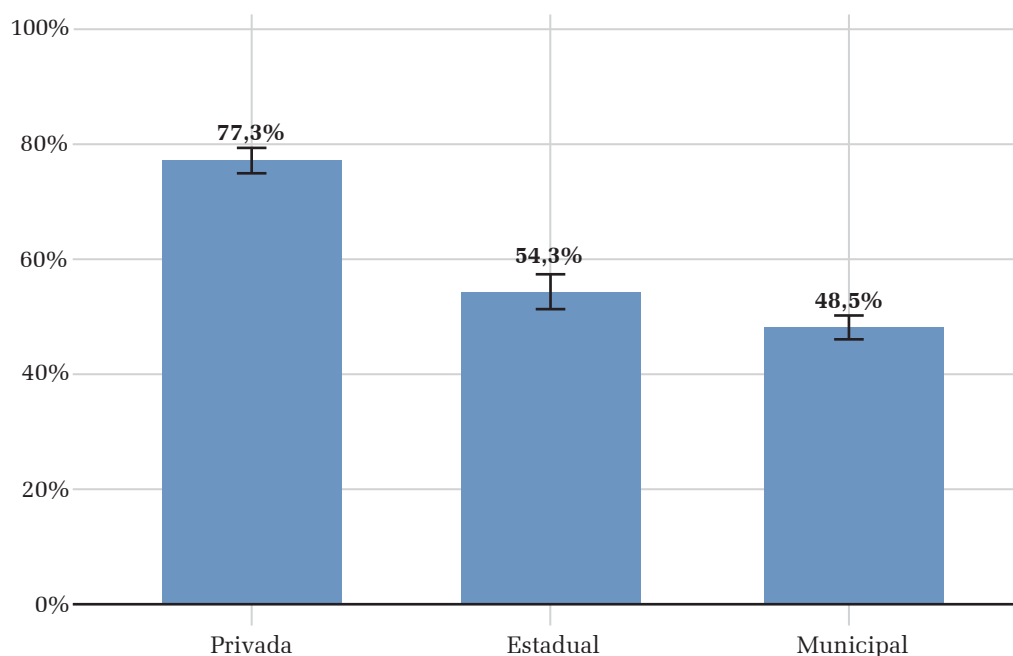


GRÁFICO 8

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

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

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

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

