



INTRODUÇÃO

Alvana Maria Bof

Gustavo Henrique Moraes

Ana Elizabeth M. de Albuquerque

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

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



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

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

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

a. Lacunas estatísticas que podem limitar o monitoramento

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

