



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE EDUCAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGE**  
**MESTRADO ACADÊMICO**

**GIZELLE ALVES XAVIER DOS SANTOS**

**Análise da Meta 7 do PNE 2014-2024:  
Um olhar para o fluxo e a aprendizagem no ensino fundamental**

**Brasília-DF  
2025**



Gizelle Alves Xavier dos Santos

**Análise da Meta 7 do PNE 2014-2024:  
Um olhar para o fluxo e a aprendizagem no ensino fundamental**

Disssertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de Políticas Públicas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Girelene Ribeiro de Jesus

**Brasília-DF**

**2025**

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE

**GIZELLE ALVES XAVIER DOS SANTOS**

**Banca Examinadora:**

---

**Profª. Drª. Girelene Ribeiro de Jesus**  
**Presidente**

---

**Profª. Drª. Danielle Xabregas Pamplona Nogueira**  
**Membro Interno**

---

**Profª. Drª. Ildenice Lima Costa**  
**Membro Externo**

---

**Prof. Dr. Bernardo Kipnis**  
**Suplente**

## **AGRADECIMENTOS**

Durante a jornada na busca de um sonho, expresso meu obrigada a todos que de alguma forma contribuiram para a minha conquista. Apesar dos obstáculos, sempre estive rodeada de pessoas que me apoiaram e me incentivaram a prosseguir. Por isso, gostaria de expressar minha profunda gratidão a todos que foram importantes durante a realização deste trabalho.

À minha mãe, Terezinha Alves da Silva Xavier e ao meu pai Albérico Costa Xavier (in memoriam), por serem meu porto seguro e fonte de inspiração para tudo que me proponho a fazer na vida. Eles são sinônimo de força, determinação, integridade e coragem. A presença da minha família em minha vida é um presente inestimável e não posso expressar minha gratidão o suficiente por isso. “Amo-os” mais do que a mim mesma! Muito obrigada!

Ao meu esposo, Edward dos Santos Beserra, por ser meu melhor amigo sempre. Nossa parceria e cumplicidade são uma força motriz em minha vida. Aos meus filhos Arthur Xavier dos Santos e Thiago Xavier dos Santos que são meu maior incentivo e motivo para eu seguir adiante na busca de conhecimentos e oportunidades de crescimento pessoal e profissional. Gratidão pelo amor, cumplicidade e compreensão nos momentos que estive ausente.

A querida Amanda Midôri Amano que me trouxe muitos conhecimentos e aprendizados na área de avaliação em larga escala. Foi através dela que me interessei em ir em busca de aprofundamento no tema. Gratidão eterna pelos incentivos e oportunidades.

À minha orientadora, Doutora Girelene Ribeiro de Jesus, agradeço pela paciência, generosidade e empatia. Sempre disposta a ouvir minhas dúvidas e preocupações, me guiou com sabedoria, apontando as melhores direções e encorajando minha autonomia. Sua experiência e seu conhecimento enriqueceram meu trabalho, mas sua orientação ultrapassou os limites acadêmicos, me trazendo o suporte emocional nos momentos em que eu mais precisei.

À Universidade de Brasília e à Faculdade de Educação, agradeço pela oportunidade de realizar este mestrado, que permitiu que eu desenvolvesse meu potencial, adquirisse conhecimento e expandisse meus horizontes em âmbito profissional e pessoal.

*“É preciso ter esperança, mas tem que ser  
esperança do verbo esperançar, porque tem gente  
que tem esperança do verbo esperar. E esperança  
do verbo esperar não é esperança, é espera.  
Esperançar é se levantar, esperançar é ir atrás,  
esperançar é construir, esperançar é não  
desistir!  
Esperançar é levar adiante, esperançar é juntar-  
se com os outros para fazer de outro modo”*

(Paulo Freire)

## RESUMO

A qualidade da educação básica no Brasil tem sido tema constante de discussões, principalmente sobre o alcance das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Contudo, é crucial questionar os parâmetros usados para medir essa qualidade, especialmente os componentes do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e os desafios que seus resultados trazem para o avanço educacional e a reestruturação do trabalho pedagógico sendo o problema de pesquisa: “Houve cumprimento da meta 7 do PNE diante da análise do PNE?”. O referencial teórico que embasou a pesquisa foram as legislações que aprovou o PNE 2014-2024, os Relatórios dos Ciclos de Monitoramento do PNE produzidos pelo INEP e materiais dos seguintes autores: Dourado, Zaika, Freitas, Haddad, Girene Jesus, Libâneo, Minhoto dentre outros. Nesse cenário, esta pesquisa tem como objetivo analisar a meta 7 do PNE referente ao ensino fundamental no Brasil, no período entre 2014 e 2024, examinando o progresso escolar e o aprendizado almejados na Meta 7 do PNE 2014-2024, averiguando se essa meta foi realmente atingida ao longo do tempo. Em termos de metodologia, trata-se de uma pesquisa documental e exploratória, com análise de informações secundárias, reunidas a partir dos relatórios do INEP. Este estudo utiliza uma abordagem de método misto, combinando o método quantitativo e o qualitativo, concomitantemente, o alcance dos objetivos propostos. A escolha dessa metodologia permite uma análise mais ampla, possibilitando a verificação do cumprimento da meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 em relação aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Os resultados indicam que todos os estados apresentaram, de modo geral, crescimentos no índice, mas algumas regiões e estados tiveram crescimentos mais expressivos. Isso aponta para os impactos positivos dos investimentos educacionais feitos nesse estado. Os estados avançaram quanto ao fluxo (taxa de aprovação) e à aprendizagem se comparados o ano de 2015 (início do PNE 2014-2021) com o ano 2023. Conclui-se que não se pode deixar de considerar as desigualdades educacionais entre as regiões. Os resultados do IDEB (fluxo e aprendizagem) são reflexos de condições socioeconômicas, de falta de investimentos em políticas públicas voltadas para amenizar as contradições estruturais encontradas no sistema educacional brasileiro.

**Palavras-chave:** Avaliação Educacional; Avaliação da Educação Básica; IDEB; PNE; Qualidade da educação.

## ABSTRACT

The quality of basic education in Brazil has been a constant topic of discussion especially regarding the achievement of the goals defined in the National Education Plan (PNE) 2014-2024. However, it is crucial to question the parameters used to measure this quality, especially the components of the Basic Education Development Index (IDEB), and the challenges that its results bring to educational advancement and the restructuring of pedagogical work. In this scenario, this research aims to analyze

goal 7 of the PNE regarding elementary education in Brazil, in the period between 2014 and 2024, examining the academic progress and learning targeted in Goal 7 of the PNE 2024-2024, verifying whether this goal was actually achieved over time. In terms of methodology, this is a documentary and exploratory research, with analysis of secondary information, gathered from the reports of the INEP. The results indicate that all states generally showed growth in the index, but some regions and states had more significant growth. This points to the positive impacts of educational investments made in this state. All states advanced in terms of flow (approval rate) when comparing the year 2025 (start of PNE 2024-2021) with the year 2023. It is concluded that, however, educational inequalities between regions cannot be ignored. The IDEB results (flow and learning) are a reflection of socioeconomic conditions, investments in public policies, and structural contradictions found in the Brazilian educational system.

**Keywords:**

Educationak Assessment; Basic Education Assessment; IDEB; PNE; Quality of education.

## **LISTA DE SIGLAS**

BDTD - Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas

MEC - Ministério da Educação

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PNE – Plano Nacional de Educação

SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica

SEEDF – Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal

UnB - Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>05</b>
<b>2 JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>10</b>
<b>3 OBJETIVOS .....</b>	<b>11</b>
<b>4 CONHECENDO O PNE .....</b>	<b>11</b>
4.1 O resgate histórico do Plano Nacional de Educação .....	14
4.2 O PNE no decênio 2014-2024 .....	20
4.3 O Plano Nacional de Educação e a meta 7 .....	22
4.4 As estratégias da meta 7 do PNE para alcance das metas projetadas para o IDEB .....	24
4.5 Síntese do capítulo.....	30
<b>5 METODOLOGIA .....</b>	<b>31</b>
<b>6 ANÁLISE QUALIQUANTITATIVA DO IDEB 2015-2023 À LUZ MATERIALISMO HISTÓRICO-DIALÉTICO .....</b>	<b>31</b>
6.1 Evolução do IDEB por região .....	32
<b>6.1.1 Região Norte .....</b>	<b>33</b>
<b>6.1.2 Região Nordeste .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3 Região Centro-Oeste .....</b>	<b>40</b>
<b>6.1.4 Região Sudeste .....</b>	<b>43</b>
<b>6.1.5 Região Sul .....</b>	<b>45</b>
6.2 Análise quantitativa da evolução do IDEB e fluxo escolar .....	48
6.3 Impactos da pandemia de COVID-19 no IDEB 2021 .....	50
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>52</b>
<b>8 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>52</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa encontra-se vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE) do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Universidade de Brasília (UnB). O estudo parte de inquietações de um campo da educação que intrigam e despertam constante interesse da pesquisadora. A análise dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) a acompanha desde o ano de 2016, quando iniciou o trabalho de articuladora de avaliação da Coordenação Regional de Ensino de Taguatinga na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF), levando-a ao viés de reflexão do que o IDEB representa para a criação de políticas públicas no Brasil.

Desde a década de 1990, quando as políticas e reformas educativas emergiam em quase todos os países da América Latina, inclusive no Brasil – as quais traziam em seu viés, a defesa do Estado mínimo, que deveria ter o máximo de eficiência -, as avaliações externas ganham força e se tornaram referência de qualidade educacional brasileira, tendo como consequência o estabelecimento de *rankings* com melhores e piores resultados, tanto de sistemas de ensino quanto de escolas. Cabe ressaltar que a reforma do Estado, proposta na década de 1990, vai delinear as políticas educacionais no Brasil, na medida que propõe a avaliação externa como mecanismo de controle e regulação do Estado.

De forma geral, a avaliação externa busca retratar a qualidade da educação. Diferentemente da avaliação interna, que tem o propósito de avaliar a aprendizagem do estudante de maneira diagnóstica ou formativa, com base no que o docente trabalhou em sala de aula, a avaliação externa visa aferir o desempenho em habilidades e competências que se espera que tenham sido desenvolvidas ao longo do processo de escolarização. O foco da avaliação externa é avaliar a qualidade da educação que é oferecida nas escolas. A qualidade da educação é, portanto, entendida nos documentos da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO, 2002; 2003) como fator de promoção da equidade, destacando-se o impacto das experiências educativas na vida das pessoas e na contribuição para a promoção da igualdade e oportunidades. Nesse contexto, a qualidade da educação pode ser entendida como fenômeno complexo, devendo ser abordada a partir de várias perspectivas que assegurem dimensões comuns. Segundo o Boletim da Unesco (2003, p. 12), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Unesco utilizam como paradigma para aproximação da qualidade da educação a relação insumos-processos-resultados. Desse modo, a qualidade da educação envolve a relação entre os recursos

materiais e humanos, bem como o que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca-se, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno.

Zákia (2014) destaca que a ênfase em provas periódicas, em que seus resultados são tratados como referências básicas de qualidade, fortalece uma cultura de avaliação há muito presente na escola. Embora tenha sido amplamente difundida nas redes de ensino, com expressão na legislação e documentos oficiais que tratam do tema, a avaliação formativa não foi capaz de se enraizar nas práticas escolares. Isso contribuiu para que a concepção sobre a avaliação na escola se mantivesse na perspectiva de instrumento de classificação e seleção de alunos por mérito, a partir das notas que apresentam. Em consequência, lamentavelmente, a restrição da concepção de avaliação da aprendizagem à medida de desempenho do aluno tende a ter acolhimento no contexto escolar, abrigando, inclusive, a ideia de repetência como uma medida apropriada a um sistema educacional que se pretenda de qualidade, admitindo-se a seletividade e a exclusão como inerentes à dinâmica escolar e social.

A temática da qualidade passou a ter maior atenção no período de redemocratização do país, a partir da década de 1980, vinculada ao movimento em favor do direito de todos à educação, sobretudo do acesso das camadas populares à escola, excluídas historicamente. O vocábulo “qualidade” é utilizado em diferentes situações, cuja compreensão está atrelada às percepções e necessidades dos indivíduos, perpassando por um processo de avaliação que estabelece critérios nos termos de quem avalia. Por suas múltiplas dimensões, é de complexa definição, contudo, cotidianamente utilizado e mediado pelo senso comum, cujo significado é obscurecido, carregado muitas vezes de um sentido ideológico, tornando-o aparentemente simples e objetivo, empregado na maioria das vezes com o sentido de superioridade e perfeição (Niesvald, 2020).

Dourado (2007) enfatiza que a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos. O autor ressalta que a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

As definições e os critérios da qualidade estão estreitamente ligados ao período histórico e às condições sociais, políticas e econômicas. Nas palavras de Souza (1997, p. 26):

Qualidade não é algo dado, não existe em si, remetendo à questão axiológica, ou seja, dos valores de quem produz a análise da qualidade. A emergência de critérios de avaliação não se dá de modo dissociado das posições, crenças, visão de mundo e práticas sociais de quem as concebe. É um conceito que nasce da perspectiva filosófica, social, política de quem faz o julgamento e dela é expressão.

Com essa compreensão, Darling-Hammond e Ascher (1991) ressaltam que as dimensões e fatores de qualidade da educação devem expressar relações de: a) validade – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; b) credibilidade – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; c) incorruptibilidade – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; d) comparabilidade – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo. A qualidade da educação, portanto, não se circunscreve a médias, em um dado momento, a um aspecto, mas configura-se como processo complexo e dinâmico, margeado por um conjunto de valores como credibilidade, comparabilidade, entre outros. Ratifica-se, portanto, que qualidade da educação é um conceito polissêmico e multifatorial, pois a definição e a compreensão teórico-conceitual e a análise da situação escolar não podem deixar de considerar as dimensões extraescolares que permeiam tal temática.

Para Bonamino (2012), as iniciativas de avaliação associam-se à promoção da qualidade do ensino, estabelecendo no limite novos parâmetros de gestão dos sistema educacionais. Já Oliveira (2006) ressalta que a capacidade cognitiva dos estudantes indicada pelos resultados de aprendizagens medidas por testes em larga escala tem sido considerada atualmente como o principal significado de qualidade da educação.

Nos últimos tempos, o termo qualidade tem ganhado destaque na educação brasileira e constitui a síntese da preocupação de educadores e formuladores de políticas públicas de educação. Um dos desafios postos na atualidade é o de criar condições favoráveis para o aumento do processo de responsabilização pelos resultados que atribuem ora a professores, ora aos gestores escolares, o sucesso ou fracaso escolar.

A avaliação é como um processo e uma condição necessária para que se possam

estabelecer e acompanhar metas qualitativas e quantitativas e verificar se essas serão atingidas:

A avaliação é capaz de fomentar nas escolas e nas redes uma interpelação sistemática sobre a qualidade de suas práticas e dos seus resultados, articulando os contributos da avaliação externa com a cultura e os dispositivos de autoavaliação das escolas, bem como reforçando a capacidade das escolas de desenvolver sua autonomia, no intuito de regular o funcionamento do sistema educativo (Alavarse, Bravo, Machado, 2013, p. 25).

Garantida por lei, a qualidade da educação se configura como um princípio basilar na Constituição Federal de 1988, sendo considerada como um direito inalienável, a todos, não podendo ser negligenciada a nenhum brasileiro. Para avaliar a qualidade da educação básica no Brasil, o Ministério da Educação (MEC) vem utilizando o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que ao aplicar provas de maneira censitária a milhões de estudantes e manter uma série histórica, consegue dar um panorama geral e uma análise detalhada por escola pública, ao longo do tempo. O SAEB é um conjunto de avaliações em larga escala, composto por testes e questionários de contexto, que permite realizar um diagnóstico da educação básica brasileira.

O SAEB toma como referência algumas dimensões da qualidade da educação básica: atendimento escolar, ensino e aprendizagem, equidade, gestão, investimento, profissionais da educação, cidadania, direitos humanos e valores. Dessa forma, ao mesmo tempo em que avalia a qualidade, a equidade e a eficiência da educação praticada no país, oferece dados para a elaboração, o monitoramento e o apropriamento de políticas educacionais. O SAEB é aplicado de dois em dois anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em todo o país, há cerca de 30 anos, compondo uma série histórica de dados, permitindo assim o acompanhamento contínuo do nosso sistema de ensino. Na edição de 2023, o foco esteve no acompanhamento do impacto que a pandemia trouxe para a educação brasileira.

Para além da proficiência da escola no SAEB, os dados também contemplam questões de contexto acerca dos estudantes e da escola, que também interferem no aprendizado. Os resultados retratam a radiografia das nossas redes de ensino. Nesse sentido, quando se avalia um sistema de ensino, temos como informação não só o retrato do momento, mas também a evolução histórica da rede de ensino como um todo.

É nesse contexto que foi criado, em 2007, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) pelo INEP, que reúne dados de desempenho obtidos por meio do SAEB, além das taxas de aprovação, reprovação e evasão, obtidos por meio de dados do Censo da Educação Básica. A combinação desses dados resulta no IDEB, que após criado trouxe consigo um conjunto de metas a serem alcançadas a cada dois anos pelas escolas públicas avaliadas. Por sua vez, o IDEB vem possibilitando o monitoramento das escolas e redes de ensino ao longo de uma série histórica desde o ano de 2005.

O IDEB é o parâmetro de acompanhamento da meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, lei 13.005 de 25 de junho de 2014, que tem como finalidade 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 metas para o IDEB:

Quadro 1 – Valores do IDEB estabelecidos na Meta 7 do PNE 2014-2024

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do Ensino Fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: PNE 2014-2024

A proposta oficial do IDEB é coibir a reprovação indiscriminada e estabelecer metas para os sistemas de ensino e as escolas, numa mobilização pela qualidade da educação básica em sua esfera de competência, mediante alinhamento com o padrão de qualidade educacional dos países desenvolvidos (Fernandes;Gremaud, 2009).

Com o intuito de fornecer subsídios para a criação de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade da educação, o IDEB tem sido o maior instrumento de informação a respeito da qualidade da educação básica brasileira. Foi incluído na Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e assim, hoje, de acordo com Soares (2020), melhorar a educação básica brasileira passou a ser sinônimo de melhorar o IDEB.

Apesar das críticas e diante das limitações desse indicador, ele fornece informações importantes sobre as escolas. Por meio do IDEB é estabelecido um sistema de metas a serem alcançadas pelas escolas e sistemas de ensino a cada dois anos (INEP, 2024). Sabendo que as metas são diferenciadas para cada rede e escola, cada um deve melhorar seus índices e

contribuir, em conjunto, para que o Brasil chegue ao que está estabelecido na meta 7 do PNE 2014-2024 (INEP, 2024).

## 2 JUSTIFICATIVA

O PNE, com vigência de 2014 a 2024, constitui um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições pelo avanço da educação brasileira. A agenda contemporânea de políticas públicas educacionais encontra no PNE uma referência para a construção e o acompanhamento dos planos de educação estaduais e municipais, o que o caracteriza como uma política orientadora para ações governamentais em todos os níveis federativos e impõe, ao seu acompanhamento, um alto grau de complexidade.

Assim, a meta 7 do PNE se estrutura em estratégias aferíveis, o que possibilita um acompanhamento objetivo do cumprimento das metas projetadas para cada estado, município ou unidade escolar, tendo em vista alcançar em cada dimensão da educação brasileira as diretrizes para a promoção da melhoria da qualidade educacional.

Para promover o alcance da meta 7, o PNE apresenta 36 estratégias que orientarão as políticas públicas e as ações governamentais nesse período (Brasil, 2014). Dentre elas, encontram-se estratégias que focalizam a melhoria da aprendizagem dos alunos, tais como estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas e a Base Nacional Comum Curricular (BNCC); assegurar que, no quinto ano de vigência do PNE, pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50%, pelo menos, o nível desejável, e que, no último ano de vigência do PNE 2014-2024, todos os estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado e 80%, pelo menos, o nível desejável.

Há, ainda, estratégias para aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do Ensino Fundamental e do Ensino Médio e apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e pelas redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas. Essas estratégias buscam, ainda, orientar as políticas das redes e dos sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do IDEB, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional. Também buscam garantir equidade da aprendizagem, reduzindo pela metade, até o último ano de vigência do PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios

(Brasil, 2014).

Ao longo da vigência do atual PNE 2014-2024, mesmo considerando os resultados do IDEB 2023, apenas os Anos Iniciais do Ensino Fundamental conseguiu alcançar a meta projetada. Os demais níveis, Ensino Fundamental Anos Finais e Ensino Médio, não conseguiram obter êxito no cumprimento das metas estabelecidas.

Escassa é a literatura científica que trata da meta 7 do PNE, sendo necessário que haja estudos aprofundados acerca desta meta, não somente nos seus aspectos quantitativos, mas também nos qualitativos, por meio da análise do IDEB e dos seus componentes.

Com isso, este estudo busca incentivar novas pesquisas na área, servindo como referência para futuras análises. Espera-se que sua contribuição seja relevante para as políticas públicas em educação, ao examinar a série histórica do IDEB durante a vigência do PNE 2014-2024. O objetivo é avaliar o cumprimento da meta 7 do plano, fornecendo subsídios para a formulação de estratégias que promovam a melhoria da qualidade educacional no país.

### **3 OBJETIVOS**

Objetivo geral: Analisar a meta 7 do PNE referente aos anos iniciais (1º ao 5º ano) do ensino fundamental no Brasil, no período entre 2014 e 2024. Para alcançar esse objetivo, desenhamos três objetivos específicos:

Analisar os dados sobre fluxo e desempenho relacionados à meta 7 do PNE no período de 2014-2024 nos anos iniciais do Ensino Fundamental;

Avaliar o cumprimento da meta 7 por meio do IDEB<sub>1</sub> conforme proposto no PNE 2014-2024;

Discutir a meta 7 do PNE à luz da qualidade da educação.

O presente projeto considera necessário entender, no momento atual de revisão do atual PNE e construção do novo, questões relevantes sobre a temática em foco.

### **4 CONHECENDO O PNE**

Os estudos sobre o conhecimento do PNE sistematizam o que foi produzido durante um período em determinada área de abrangência, sendo favorável para a maior compreensão e a avaliação na relevância do tema, apontando lacunas e contradições inerentes ao objeto de pesquisa (Silva; Souza; Vasconcellos, 2021). O acompanhamento na pesquisa é fundamental e deve ser permanente para que a construção do conhecimento tenha integração entre os

resultados.

Essa dissertação tem como foco a meta 7 do PNE, que trata sobre a qualidade da educação. Utilizamos como fonte a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertação (BDTD). Criada em 2002, em conjunto com diversas instituições que aspiram pela produção científica (CTC, IBICT, CNPq, MEC, CAPES, SESu, FINEP, USP, PUC-RIO, UFSC), a BD TD é, segundo as informações da própria plataforma digital, uma das maiores iniciativas no mundo para visibilidade e disseminação de teses e dissertações.

Delimitamos o acesso por compreender que teses e dissertações frequentemente dão origem a artigos. No entanto, também é válido questionar se os artigos, sendo pesquisas de rápida disseminação, não inspiram a elaboração de teses e dissertações, considerando a possibilidade de maior aprofundamento no espaço, tempo e domínio da pesquisa. Em 19 de fevereiro de 2025, a BD TD contava com 134 instituições cadastradas, totalizando 586.365 dissertações, 214.910 teses e 801.275 documentos (Brasil, 2025).

Dessa forma, com enfoque no objeto desta pesquisa, foram selecionados os termos indutores, ou seja, aquelas palavras-chave que utilizaremos para escrever no buscador da BD TD com a finalidade de mapear as pesquisas que se aproximam do objeto de estudo desta dissertação. Inicialmente, utilizamos, o termo indutor “avaliação” para percebermos a relevância em que essa temática se encontra dentro das pesquisas de pós-graduação *stricto sensu*. Na busca realizada através do referido termo, encontramos 175.933 trabalhos, sendo 100.573 dissertações e 75.360 teses, com recorte temporal que vai desde 2015 até 2025 (ano de conclusão deste estudo). Um número significativo que não implica apenas em discussões no campo de avaliação educacional, como também em outras grandes áreas de conhecimentos como: ciências humanas, ciências da saúde e engenharia.

Com a finalidade de nos aproximarmos mais do objeto de estudo, utilizamos os termos indutores avaliação da educação básica e qualidade da educação. Obtivemos 1.019 trabalhos, sendo 762 dissertações e 257 teses num recorte de tempo de 2012 à 2022, distribuídas conforme a seguinte tabela:



Fonte: da autora a partir da pesquisa do Estado do Conhecimento (2023).

Para que nenhum trabalho fosse negligenciado, optamos também por realizar outro filtro utilizando os termos indutores IDEB e Política Pública Educacional, sendo detectados, dentro do recorte temporal de 10 anos (mesmo recorte temporal usado para a busca de trabalhos no BDTD), 154 trabalhos, dos quais 106 são dissertações e 48 são teses (Tabela 2).



Fonte: da autora a partir da pesquisa do Estado do Conhecimento (2023).

Após essa extensa exploração, será necessário realizar uma conferência para esclarecer se realmente esses trabalhos possuem, em seus objetos, a temática desejada para esse Estado do Conhecimento. Para isso, realizaremos a leitura dos 1.173 resumos, o que nos permitirá apontar que nem todos os trabalhos possuem como objetos IDEB, política pública educacional, avaliação da educação básica e qualidade da educação.

Com isso, compreendemos, contudo, que este mapeamento realizado na BDTD pode não ter englobado alguns trabalhos e, devido à dificuldade de se encontrar teses e dissertações que dialoguem mais diretamente com a proposta da dissertação, sentimos a necessidade de compor este capítulo com trabalhos Repositório Institucional da Universidade de Brasília (RIUnB). Por se tratar de uma pesquisa que possui uma região determinada, acreditamos que os trabalhos defendidos pela instituição seriam capazes de alcançar as brechas deixadas pela BDTD. Entretanto, após a realização das buscas com termos indutores no site do RIUnB, não encontramos, a priori, nenhuma tese ou dissertação próxima a esta proposta. Contudo, acreditamos que esta pesquisa contemplará o campo da avaliação educacional externa de forma enriquecedora.

#### 4. 1 O Resgate Histórico do Plano Nacional de Educação

Este capítulo tem como objetivo apresentar um resgate histórico do Plano Nacional de Educação com base nas disposições que o regulam no país, considerando que o surgimento da República no Brasil trouxe a ideia da idealização de um plano de educação para todo território nacional.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira em um período de 10 anos. Portanto, o resgate histórico do PNE revela como a educação evoluiu ao longo dos tempos.

Procurando cumprir as proposições do PNE, que progressivamente são aprovadas leis, portarias e normativas no âmbito dos diferentes entes federativos, e especialmente, no que se refere à avaliação, a busca pelo aperfeiçoamento e pela ampliação destes instrumentos de aferição de resultados. Porém, alguns estudiosos como Freitas (2012) e Saviani (2014) fazem apontamentos em relação à fragilidade deste enfoque, ressaltando que atualmente o Brasil caminha na contramão dos estudos realizados a partir das experiências com avaliações externas de outros países, onde a supervalorização dos sistemas de avaliação, que inspiram o Brasil, apresentaram resultados negativos.

Destarte, a partir da análise do atual Plano Nacional de Educação, ressaltamos a valorização dada atualmente à avaliação e as ações do governo em prol de suas estratégias. Destacando inclusive as avaliações criadas a partir das demandas deste PNE, assim como o novo portal de divulgação dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), revogado poucos meses após sua criação.

Por ser um plano decenal, há de se ressaltar que as ações em torno do atendimento às metas e estratégias do PNE são constantes e por isso periodicamente podem surgir novos instrumentos legais voltados para tal objetivo. Assim sendo, para que se tenha uma dimensão exata de tais procedimentos, não se pode negar que o mapeamento das mesmas deve ser realizado frequentemente.

Espera-se que os resultados deste estudo possam contribuir para a consolidação do conhecimento para o cumprimento das metas projetadas para o IDEB e meta 7 do PNE. Além disso, acredita-se que a análise proposta possa subsidiar a elaboração de estratégias de intervenção, bem como de políticas públicas e institucionais voltadas para a melhoria do desempenho nas aprendizagens e da educação do Brasil.

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira em um período de 10 anos. O resgate histórico do PNE revela como a educação evoluiu ao longo dos tempos. À medida que era retratada a realidade política, social e econômica no Brasil, a educação começava a se impor como condição essencial para o desenvolvimento do país. Nas duas primeiras décadas, houve várias reformas educacionais que ajudaram na conscientização da educação como um problema nacional.

Entendemos que a visão do contexto em que se efetiva a educação básica no Brasil e em que se firmam as demandas de melhoria da sua qualidade requeiram observação incidente sobre os planos da realidade nacional, estadual e local. Diante desse contexto, resolvemos iniciar a análise documental pelo plano nacional, num movimento de primeira aproximação ao objeto de estudo.

Nesse sentido, a educação atravessou diferentes contextos, sendo que, inicialmente, se restringiu à educação informal e posteriormente se tornou institucionalizada, mas ainda era restrita a uma parcela abastada da sociedade, até chegar em sua configuração atual, havendo instituições educacionais públicas e gratuitas. Todavia, a partir do momento em que se observou a importância da educação para o processo de construção de uma sociedade capitalista, a educação tornou-se cada vez mais motivo das preocupações e decisões governamentais, passando a ser vista no ideário social, inclusive como instrumento para a ascensão social.

Perante esse cenário, o levantamento documental e bibliográfico que nos permitiu reconhecer, pelo ângulo da regulação, as diretrizes nacionais relativas à educação básica desde o primeiro plano nacional de educação a partir de 1932. Empregando a análise documental, fontes normativas constitucionais e legais, editadas pelo Estado brasileiro no

período 1932 até o PNE vigente, que terá o decênio encerrado em 2024. Recorremos a alguns trabalhos da literatura educacional brasileira entre os anos 1932 à 2023, para analisar e interpretar os dados levantados nessas fontes que, por sua vez, não eram muitos, pois, a partir do estado do conhecimento, verificamos que há poucos artigos e dissertações publicadas com a temática em questão. O primeiro PNE foi criado em 2001, com vigência até 2010. Em 2014, foi aprovado o novo PNE com vigência até 2024.

A partir desse contexto, emergiu a necessidade de uma maior sistematização da educação, a fim de abranger um número mais expressivo de educandos e de formar cidadãos de acordo com as necessidades sociais e de mercado, tornando-se um princípio de pressão popular. Progressivamente, a educação gratuita passou a ser reivindicada pelos diferentes grupos sociais, surgindo, juntamente com sua expansão, a preocupação com a qualidade do ensino e com diretrizes que tornassem o ensino mais igualitário. Os representantes do Manifesto dos Pioneiros apontaram para a necessidade de superação da forma vigente de educação, e mostraram que ela “precisava ser democrática, para ser para todos; popular, para interessar a maioria; e de qualidade, para contribuir com o desenvolvimento da jovem República” (BRASIL, 2014b, p. 7).

A ideia de Plano Nacional de Educação teve, então, suas primeiras raízes no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932, aparecendo a posteriori como uma meta na constituição de 1934 e na LDB de 1961, e tomando diferentes configurações, como na reforma do ensino (Lei nº 5.692/71) e no Plano Decenal de Educação para todos de 1993. Em 2001, foi aprovado o primeiro Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172), previsto na Constituição e na LDB em vigência, tal plano era constituído por 295 metas distribuídas em 11 áreas com aproximadamente 27 metas cada (SAVIANI, 2014).

Iniciamos em 1932, onde um grupo de 26 educadores que propunham a reconstrução educacional lançaram ao povo e ao governo um manifesto intitulado como “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Os educadores que assinaram o manifesto relatavam que a escola tradicional estava idealizada para a burguesia, associando o cidadão numa autonomia isolada e estéril. Nesse sentido, o documento preserva a educação como função primordialmente pública, sem privilégios econômicos e de minoria. Todavia, propunha que todos os professores fossem graduados em nível superior e o ensino sendo oferecido de forma laica, gratuita e obrigatória, sendo a democracia um dos pontos mais importantes mencionados no manifesto de 1932.

Esse documento resultou na inclusão do art. 150 na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934, que declarava ser competência da União fixar o plano nacional de educação,

compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País. Em seu art. 152, atribuía a competência ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgassem necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição justa dos fundos especiais. As constituições posteriores, com exceção da carta 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um Plano Nacional de Educação, pois havia uma ideia de que o plano deveria ser instituído por lei.

Em 1962, estando à frente do grupo de educadores Anísio Teixeira, surgiu o primeiro Plano Nacional de Educação, elaborado já na primeira vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Este plano foi proposto como uma iniciativa do Ministério da Educação e da Cultura com aprovação do então Conselho Federal de Educação e Darcy Ribeiro era o então Ministro da Educação, o presidente do CEF era o professor Deolindo Couto e Dom Helder Câmara o Conselheiro. Na ocasião era um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, houve alterações, onde foram incluídas normas de descentralização e estimuladoras da construção de planos estaduais. O primeiro Plano Nacional de Educação foi elaborado em 1962 pelo Conselho Federal de Educação, atendendo às disposições da Constituição Federal de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961.

Nesse sentido, o PNE foi observado apenas nos anos de 1962 e 1963, tendo em vista a Revolução de 1964 que estabeleceu novas metas para a educação brasileira. No entanto é um documento histórico e muitos dos seus ideais ficaram perpetuados na memória dos que lutam por um desenvolvimento da sociedade e do país. Assim, o segundo projeto do PNE foi elaborado por dois grupos: o primeiro, através de diversos subgrupos, convidados pelo Ministério da Educação, que realizaram várias reuniões e verificaram os capítulos específicos de suas áreas de interesse; já o segundo reuniu assessores de Deputados Federais que expressaram suas propostas por meio de outro documento.

Na sequência, em 1966, com novas revisões, foi nomeado como Plano Complementar de Educação, sendo acrescentadas importantes alterações na distribuição de recursos federais, introduzindo a criação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimentos à analfabetos com mais de dez anos. No entanto, em 1967, a ideia de lei foi fortalecida com a proposta do Ministério da Educação e Cultura sendo discutidas em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, mas a iniciativa não foi concretizada. Somente a partir da Constituição de 1988 em seu art. 214, cinquenta anos após a primeira tentativa do Plano Nacional de Educação se

tornar lei, surgiu novamente a ideia de um plano nacional de educação à longo prazo, conquistando, assim, a estabilidade às iniciativas do governo na área de educação.

Em paralelo, a Lei nº 9.394, de 1996, que “estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, define nos artigos 9º e 87º, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, definindo a Década da Educação. Normatiza que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da referida lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial de Educação para todos. E finalmente em 1998, foi apresentado na Câmara dos Deputados o projeto de Lei nº 4.55, de 1998 que aprova o Plano Nacional de Educação. A construção desse plano sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil.

O PNE contempla dimensões políticas, sociais, culturais e educacionais brasileiros, baseado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária. Em 11 de fevereiro de 1998, foi enviado ao Congresso Nacional, através do Poder Executivo, a Mensagem 180/98 que tratava do projeto de lei que institui o PNE (Plano Nacional de Educação). Iniciou o tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173/1998 apensado ao PL nº 4.155/98, em março de 1998. Na ocasião da Exposição de Motivos, destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, a Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 (EC nº 59/2009) mudou a condição do Plano Nacional de Educação (PNE), que passou de uma disposição transitória da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, o que significa que planos plurianuais devem tomá-lo como referência. O plano também passou a ser considerado o articulador do Sistema Nacional de Educação, com previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o seu financiamento. Portanto, o PNE deve ser a base para a elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais, que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução.

Segundo Britto (2015), o PNE está referido no Art. 214 da Constituição Federal de 1988, que determina a sua elaboração de acordo os princípios fundamentais da educação brasileira: I) a erradicação do analfabetismo; (II) a universalização do atendimento escolar; (III) a melhoria da qualidade do ensino; (IV) a formação para o trabalho; e (V) a promoção humana, científica e tecnológica do país. Já a sua regulamentação foi determinada através da

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB/1996, que deixou à cargo da União, em colaboração com Estados e Municípios, a incumbência de organizar o PNE, que posteriormente foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 09/01/2001, com vigência decenal.

Embora o primeiro PNE não tenha introduzido devidamente a prática do planejamento educacional, ele estimulou a preocupação com um planejamento nacional igualitário para a educação. O plano decenal teve duração prevista para até 2011, e foi restruturado em 2014 com a restrição de 20 metas, sendo um total 254 estratégias distribuídas entre elas. Dentre as metas, observou-se a preocupação com: universalização da educação básica, erradicação do analfabetismo, oferecimento de educação em diversas modalidades e localidades, ampliação do acesso ao ensino superior, melhoria da qualidade da educação, formação e valorização dos professores, financiamento educacional e gestão democrática como está definido pelo MEC:

Diante de tais condições, o objetivo central do Plano, que pode ser apreendido de suas diretrizes, consiste em induzir e articular os entes federados na elaboração de políticas públicas capazes de melhorar, de forma equitativa e democrática, o acesso e a qualidade da educação brasileira (Brasil, 2014, p. 7).

Segundo Britto (2015), na abordagem democrática-participativa, a implementação do plano é concebida como meio de expansão e consolidação do espaço público, estes podem ser por meio de relações sociais democráticas, incentivadas e coordenadas pelo poder local. É definidora nessa concepção a institucionalização de canais de participação da sociedade civil, invenções, objetivando a incorporação das demandas sociais e controle social da coisa pública.

É importante assinalar que a elaboração, a execução e avaliação das políticas públicas não se pautam no referencial somente político-metodológico. Nesse sentido, parece compreensível que, mesmo sendo um imperativo legal, uma vez que parte das metas do PNE sejam executadas pelos estados e municípios, ainda ocorra tão pouco interesse desses entes em elaborar os seus respectivos planos. Entende-se também a pouca mobilização dos profissionais e das entidades vinculados à educação, desta forma, o plano aparece nas práticas cotidianas ainda timidamente (Brasil, 2016).

Diante dessa amplitude de objetivos, tanto no corpo da lei quanto nas metas e estratégias, podemos perceber que o principal instrumento apontado para o acompanhamento do desenvolvimento do que foi proposto no PNE são os sistemas de avaliações

governamentais, havendo demasiado foco nos mesmos como forma de verificação do progresso da qualidade da educação e a pretensão de ampliar e aprimorar as avaliações já instituídas.

#### 4.2 O PNE no decênio 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005 de 2014, retratou novos ideais para a educação brasileira. Ao estabelecer as 20 metas a serem atingidas pelas instituições de ensino, e apresentar suas respectivas estratégias para o alcance de cada meta, o documento analisado tem demonstrado ser o instrumento que orientou a execução e o aprimoramento para construção de políticas públicas em Educação. Nesse sentido, Cury (2008, p. 1.204) enfatiza questões relevantes, ao mencionar que “um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, de instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito”.

Assim, verificamos que o reconhecimento governamental da avaliação enquanto instrumento de controle da aprendizagem e de diagnóstico do ensino se tornou cada vez mais evidente, o que aparece com preponderância no Plano Nacional de Educação (PNE) atual, com vigência de 2014 a 2024. Presente em estratégias de mais da metade das metas, a avaliação permeia todo o documento e demonstra a necessidade de maiores estudos em relação à temática, o que fica evidente também por meio dos movimentos que visam atender estas estratégias, expressas em legislações e programas federais, estaduais e municipais.

Procurando cumprir as proposições do PNE, notamos que progressivamente são aprovadas leis, portarias e normativas no âmbito dos diferentes entes federativos, e especialmente no que se refere à avaliação, observa-se a busca pelo aperfeiçoamento e ampliação destes instrumentos de aferição de resultados como é retratado no PNE:

O Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência entre 2014 e 2024, constitui um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas intuições pelo avanço da educação brasileira. A agenda contemporânea de políticas públicas educacionais encontra no PNE uma referência para a construção e acompanhamento dos planos de educação estaduais e municipais, o que o caracteriza como uma política orientadora para ações governamentais em todos os níveis federativos e impõe ao seu acompanhamento um alto grau de complexidade (PNE, 2014, p. 13).

Porém, alguns autores como Freitas (2012) e Saviani (2014) fazem observações em relação à fragilidade deste enfoque, ressaltando que atualmente o Brasil caminha na contramão dos estudos realizados a partir das experiências com avaliações externas de outros países, onde a supervalorização dos sistemas de avaliação, que inspiram o Brasil, apresentaram resultados negativos. Dessa maneira, a partir da análise do atual Plano Nacional de Educação, ressaltamos a valorização dada atualmente à avaliação e às ações do governo em prol de suas estratégias, conforme descreve o relatório de monitoramento:

É importante retomar também a atualidade e o caráter imprescindível das dez diretrizes adotadas pelo Plano em 2014, diante das condições impostas atualmente:

I – Erradicação do analfabetismo;

II – Universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV – Melhoria da qualidade da educação;

V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX – Valorização dos(as) profissionais da educação;

X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

(Relatório do 4º Ciclo de monitoramento das Metas do PNE, 2022, p. 13).

Diante desse ponto de vista das políticas educacionais, o trabalho de monitoramento do PNE reforçou, na equipe, a compreensão de que ele é imprescindível para o enfrentamento das desigualdades educacionais. Como tem sido a compreensão ao longo do trabalho de acompanhamento das metas do Plano, entende-se que ele aponta objetivos e caminhos e

oferece um conjunto de orientações às políticas públicas educacionais em uma perspectiva de longo prazo (2014-2024). Mesmo a pandemia tendo prejudicado sua consecução, o PNE abrange diversas ações e estratégias que podem ser referências de partida para o delineamento de ações para o enfrentamento das perdas educacionais trazidas.

Destacando, inclusive, as avaliações criadas a partir das demandas deste PNE, assim como o portal de divulgação dos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Como é um plano decenal, há de se ressaltar que as ações em torno do atendimento às metas e estratégias do PNE são constantes e por isso periodicamente podem surgir novos instrumentos legais voltados para tal objetivo.

#### 4.3 O Plano Nacional de Educação e a meta 7

De acordo com o Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014, o PNE foi elaborado com os compromissos, largamente debatidos e apontados como estratégicos pela sociedade na CONAE 2010, os quais foram aprimorados na interação com o Congresso Nacional. Há metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais. Entre essas metas, queremos destacar, neste trabalho, a meta 7, que é nosso objeto de pesquisa nessa dissertação:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio (PNE, 2014-2023).

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

Fonte: PNE 2014-2024

De modo geral, fomentar a qualidade da educação básica implica em enfrentar a

desigualdade social existente no País e assegurar a educação como um dos direitos humanos. Implica também melhor definição e articulação entre os sistemas de ensino e unidades escolares, processos de organização e gestão do trabalho escolar, melhoria das condições de trabalho e valorização, formação e desenvolvimento profissional de todos aqueles que atuam na educação.

Assim, para que se tenha uma dimensão exata de tais procedimentos, é fundamental que o mapeamento das mesmas deve ser realizado frequentemente. Diante disso, a partir da identificação de estratégias do PNE com enfoque na meta 7, realizamos um levantamento documental de legislações e programas governamentais que atendam parcial ou integralmente aos objetivos explanados nas estratégias identificadas. Evidenciando a busca pela expansão dos instrumentos avaliativos presente, tanto no PNE, quanto nas legislações implementadas, com o intuito de atender suas demandas, promovendo, assim, a possibilidade de uma visão mais apurada sobre a soberania avaliativa em nosso contexto atual.

Diante dessas recomendações, a avaliação sobre a realidade educacional brasileira é a principal ferramentaposta a serviço dos governos para a elaboração e criação de políticas públicas educacionais, que têm levado em consideração o desempenho dos estudantes em exames padronizados como por exemplo o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Nesse sentido, uma de suas polêmicas está voltada à discussão sobre a ampliação dos instrumentos de aferição de resultados. Iniciando pela meta 7 do PNE, que abarca questões relacionadas ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como um dos principais indicadores da qualidade da Educação Básica, o referido índice pretende comparar e avaliar o rendimento do sistema de ensino com melhoria no fluxo escolar e na aprendizagem, de acordo com os padrões pré-estabelecidos para o acompanhamento do desempenho dos estudantes, da escola e de seus profissionais.

Nessa perspectiva, houve diversas interpretações a respeito desse assunto, este trabalho apresenta e analisa as tensões referentes ao cumprimento da meta 7 no PNE (2014-2024) a partir da análise a luz da série histórica do IDEB. Especificamente, importa que se tenha uma visão mais apurada desses resultados, realidade na qual a educação brasileira está imergindo e o que de fato é valorizado pelas políticas de avaliação educacional pelo Estado.

Quanto à análise da Meta 7 do PNE, o estudo revela os desafios e conquistas para garantir o acesso à educação básica de qualidade. A meta 7 do PNE estabelece a necessidade de se elevar a qualidade da educação básica e superior, com a garantia de padrão de qualidade para todas as etapas e modalidades de ensino. Para isso, o PNE propõe ações como a formação continuada de professores, a valorização do magistério, o aumento do investimento

em educação e a melhoria da infraestrutura das escolas. Compreendendo o contexto histórico da criação do PNE e da meta 7, verificamos que a educação no Brasil sempre foi marcada por desigualdades e baixa qualidade. Durante a ditadura militar, a educação foi usada como instrumento de controle social e ideológico.

Dessarte, o PNE é uma ferramenta importante para garantir que a educação seja tratada como prioridade pelos governos. Ele estabelece metas claras e mensuráveis, o que possibilita a avaliação do progresso e a cobrança por resultados. Analisamos o PNE como sendo uma ferramenta importante para garantir que a educação seja tratada como prioridade pelos governos. Ele estabelece metas claras e mensuráveis, o que possibilita a avaliação do progresso e a cobrança por resultados. Nesse sentido, notamos que, a partir da redemocratização, houve avanços na área, apesar de que ainda há muito a ser realizado, tendo em vista o alcance das metas projetadas durante a série histórica no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Todavia, o PNE somente não é a solução para todos os problemas da educação. É preciso que haja vontade política e investimento financeiro para que as metas sejam alcançadas. Além disso, é importante que a sociedade esteja engajada e cobre solução dos governos para o cumprimento do plano, a fim de que a meta 7 seja alcançada e a educação seja prioridade nacional.

Em síntese, o índice foi criado com o propósito de tornar possível o monitoramento de escolas com alunos de baixo desempenho. Ressaltando a preocupação com os resultados dessas avaliações, a grande questão que se apresenta para nós, neste momento, é se houve cumprimento da meta 7 do PNE diante da análise da série histórica do IDEB. Ao responder tal questionamento, compreendemos em que medida a meta 7 do PNE (2014 – 2024) aponta para a importância de integrar o alcance das metas projetadas ao analisarmos a qualidade da educação básica no Brasil à luz do cumprimento da meta 7 do PNE 2014 à 2024.

#### **4.4 As estratégias da meta 7 do PNE para alcance das metas projetadas para o IDEB**

Com foco na meta 7, é possível que os entes federativos se articulem, por meio de diferentes estratégias e mecanismos, no âmbito do regime de colaboração e do sistema nacional de educação, para que garantam o alcance do nível suficiente de aprendizado, em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de estudo a cada ano e período, nas médias nacionais previstas para o IDEB. Para o favorecimento das aprendizagens significativas, foi fundamental o estabelecimento de 36 estratégias, dentre elas, destacamos as

mais relevantes e significativas em relação ao IDEB, para o cumprimento da meta estabelecida no decênio de 2014-2024 do PNE, conforme é possível observar:

7.2) assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do IDEB, 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;

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do IDEB, 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.

7.36) estabelecer 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.

(Lei Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014).

Em fevereiro de 2015, foi disponibilizado pelo INEP um portal para acesso aos dados do IDEB. Segundo o instituto, o portal foi desenvolvido com o intuito de contextualizar os desempenhos das escolas. Nele, podem ser verificados os índices do IDEB, informações coletadas pelo Censo Escolar da Educação Básica e novos indicadores criados pelo Inep,

apresentando dados do contexto social, das características das escolas, dos profissionais das instituições e dos alunos.

Tendo isso em vista, a estratégia 7.3 objetiva a constituição de um conjunto de indicadores avaliativos institucionais mais contextualizados, a estratégia 7.4 intenta estimular a autoavaliação de escolas por meio de instrumento avaliativo para este fim e a 7.10 prevê a divulgação, a fixação e o acompanhamento dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do IDEB, contextualizando seus quocientes.

Assim sendo, observamos que a necessária contextualização dos índices avaliativos propostos por estas estratégias é abordada no portal do IDEB, que permite o acesso a dados como complexidade da gestão escolar, prática pedagógica inclusiva, infraestrutura básica, espaços de aprendizagens e equipamentos, organização, participação na Prova Brasil, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e comparação com outras escolas.

Através dessas observações, torna-se possível fazer certa contextualização dos índices apresentados pelo IDEB e dos resultados das avaliações, assim como a autoavaliação, que, apesar de não ocorrer de forma mais específica e ampla, acaba sendo indiretamente realizada devido aos instrumentais que embasam a construção destes indicadores. Embora, na prática, tal contextualização não seja considerada ao se calcular o IDEB, já se apresenta como um avanço nessa direção.

Segundo o relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, a Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica e toma como indicador central o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o IDEB agrupa duas dimensões: o fluxo escolar, mensurado pela taxa de aprovação da etapa, e o desempenho dos estudantes nas avaliações nacionais do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

O monitoramento da Meta 7 é realizado por meio de três indicadores nacionais:

- Indicador 7A: IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental.
- Indicador 7B: IDEB dos anos finais do ensino fundamental.
- Indicador 7C: IDEB do ensino médio.

O IDEB é o instrumento de avaliação de caráter censitário nas escolas da rede pública que passou a produzir informações a respeito da realidade educacional brasileira, no intuito de fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

O IDEB ilustra uma estratégia de responsabilização, já que seus desfechos guiam

ações diretas na gestão da educação. De acordo com Voss e Garcia (2014), o IDEB age como ferramenta de gestão educacional, inserindo os administradores em uma dinâmica de gerência e performance. Assim, a ideia de qualidade no ensino fica ligada à melhoria dos resultados, unindo performance e estratégias educacionais.

A *accountability* na educação tem sido tema constante em estudos acadêmicos (Passone; Roncoli, 2022). Para Afonso (2009, p. 14), o conceito abrange três aspectos conectados: avaliação, transparência e responsabilização. Nesse sistema, os dados quantitativos do aprendizado dos estudantes são a base para criar políticas de ensino. Ademais, tais dados causam efeitos práticos e simbólicos em professores, gestores e alunos, afetando desde o orçamento das escolas até a imagem das instituições.

Ao relacionar o rendimento escolar com formas de controle e responsabilização, a chamada *accountability* educacional pode trazer efeitos bons e ruins. Por um lado, estimula mais clareza e acompanhamento do aprendizado. Por outro, pode simplificar o ensino em números fixos, ignorando a complexidade do ensino e as desigualdades que afetam os indicadores de rendimento.

Esse tema tem despertado a comunidade escolar e civil brasileira, pois a criação do Saeb e do IDEB em 2005 e a análise dos dados relativos aos resultados dos cidadãos brasileiros com acesso à educação deram auxílio no controle do estado para ter indícios de que as exigências apontadas na constituição estavam sendo seguidas, saindo assim, de dados subjetivos para dados quantitativos e qualitativos com os microdados do INEP para o Distrito Federal.

Tendo em vista a série histórica do IDEB como qualificador da educação brasileira, apontaremos análises de que, mesmo que todos os índices sejam alcançados, por serem meramente estatísticos e baseados em provas avaliativas, isso pode ou não indicar a equidade e qualidade na educação analisada e se foram levados em consideração apenas esses dados para fomentar ideias que auxiliam na construção ou aprimoramento das políticas públicas educacionais.

Com o intuito de fornecer subsídios para a criação de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade da educação, o IDEB tem sido o maior instrumento de informação a respeito da qualidade da educação brasileira. Foi incluído na Lei do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e, de acordo com Soares (2020), melhorar a educação básica brasileira passou a ser sinônimo de melhorar o IDEB. Apesar das críticas e diante das limitações desse indicador, ele fornece informações importantes sobre as escolas, sobretudo, porque gera dados.

Sabendo que metas são diferenciadas para cada rede e escola, estados, municípios e escolas deveriam melhorar seus índices e contribuir, em conjunto, para que o Brasil chegassem à meta 6 em 2022 e, mesmo quem já tivesse um bom índice, deveria continuar a evoluir. Nesse sentido, as percepções dos gestores escolares diante das metas alcaçandas deverão ser analisadas a fim de que concentrem seus esforços para melhorarem seus índices e diminuam a desigualdade. No caso das redes e escolas com maior dificuldade, as metas preveem um esforço mais concentrado, para que elas melhorem mais rapidamente, diminuindo, assim, a desigualdade.

Assim, o termo qualidade tem ganhado destaque na educação brasileira, sendo a preocupação de educadores e de criadores de políticas públicas de educação. Dessa forma, serão analisados a série histórica de resultados do IDEB do 9º ano do Ensino Fundamental no Distrito Federal e seus impactos para criação de políticas públicas de avaliação educacional, objetivando analisar se o IDEB realmente é um qualificador da educação básica, se as metas foram alcançadas e o que influenciou nas políticas públicas a partir da série histórica das unidades de ensino.

Nos últimos tempos, o termo qualidade tem ganhado destaque na educação brasileira e constitui a síntese de preocupação de educadores e formuladores de políticas públicas de educação. Um dos desafios postos na atualidade é o de criar condições favoráveis ao aumento do processo de responsabilização pelos resultados que ora elegem professores, ora os gestores escolares pelo sucesso ou fracasso escolar.

A análise desse pressuposto e contornos nos leva a afirmar, conforme assinalou Furlan (2006), que a escola precisa dar satisfação de suas ações. É por conta dessa compreensão que, para melhorar a radiografia do ensino público brasileiro, foi feito um levantamento pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), realizado pela primeira vez em 1990. Neste sentido, predomina a visão da avaliação como mediação do desempenho dos alunos e das instituições escolares, pois, refere-se ao Saeb como meio de dar condições aos diretores/as das escolas para “[...] saber se seus esforços para melhorar as condições de aprendizagem no seu estabelecimento de ensino produziram ou não os resultados esperados” (Brasil, 2007).

Conforme (Klosovski *et al.*, 2020), o IDEB possibilitou que a União desempenhasse com mais efetividade sua função redistributiva e supletiva, na medida em que permitiu identificar os lugares com os menores índices, que necessitariam de maiores recursos financeiros. Por meio do índice, também foi possível traçar metas de qualidade educacional:

Os dados divulgados referem-se à radiografia tirada em 2005. O IDEB calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021 (Brasil, 2007, p. 22).

Sobre a combinação destes indicadores de desempenho em exame padrão, quanto mais alta forem suas notas nas avaliações, mais altos serão os resultados do IDEB da escola. Nessas circunstâncias, acreditamos que, ao contrário do exposto, pode-se criar uma situação de frustração para os segmentos da escola, uma vez que o instrumento busca imprimir a esse ente mudanças significativas, a fim de que atendam às novas demandas das avaliações por resultados. Com relação a esse instrumento, Saviani (2007) argumenta que o índice se expressa de forma numérica, o que traz certa confusão na interpretação e na divulgação. A avaliação de cada aluno e de cada escola materializada pelo IDEB pode impactar as políticas municipais, com o intuito de se (re) pensar e resolver os problemas relacionados à evasão e repetência e promover a aprendizagem dos alunos (Belo; Amaral, 2013).

É preciso ter atenção na hora de compreendê-lo e introduzi-lo na rede pública de ensino, tendo em vista que ele coloca em pauta apenas o desempenho dos alunos e das escolas, excluindo outros fatores que intervêm nas condições de qualidade (Schneider; Nardi, 2014). Outro aspecto que merece atenção diz respeito à qualidade da educação. Falar sobre qualidade é uma tarefa delicada, uma vez que envolve o risco de especularmos sobre as possibilidades teóricas de maneira desarticulada do que ocorre na realidade escolar.

Salientamos, ainda, que, desde a década de 1930 até hoje, muito foi e vem sendo gasto na elaboração de políticas educacionais, mas pouco foi posto realmente em prática.

Nesse sentido, que o Plano Nacional de Educação, no que se refere à busca pela equidade e pela qualidade da educação em um país tão desigual como o Brasil é uma tarefa que implica políticas públicas de Estado que incluem uma ampla articulação entre os entes federativos. Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais importantes neste cenário.

Todavia é possível realizar um bom trabalho de alinhamento dos planos de educação para fazermos deste próximo decênio um virtuoso marco no destino do nosso País, e, assim, com possibilidade de melhora nos resultados do IDEB, critério estabelecido oficialmente para a escolha dos beneficiários das transferências voluntárias, mas, de maneira oposta, considerar os estados com maiores dificuldades e deficiências educacionais, analisando as transferências da União no âmbito do Fundeb e os resultados obtidos no IDEB, de modo a possibilitar então

o alcance da meta 7 prevista no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014).

#### **4.5 Síntese do capítulo**

O objetivo do presente capítulo foi apresentar o resgate histórico do Plano Nacional de Educação do Brasil. Para tanto, foi realizada uma análise documental, por meio dos relatórios oficiais com base nas disposições que o regulam no país, considerando que o surgimento da República no Brasil trouxe a idealização de um plano de educação para todo território nacional. O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento que estabelece as diretrizes, metas e estratégias para a educação brasileira em um período de 10 anos. O resgate histórico do PNE revela como a educação evoluiu ao longo dos tempos. Diante da amplitude de objetivos, tanto no corpo da lei quanto nas metas e estratégias, podemos perceber que o principal instrumento apontado para o acompanhamento do desenvolvimento do que foi proposto no PNE são os sistemas de avaliações governamentais em larga escala, havendo demasiado foco nas mesmas como forma de verificação do progresso da qualidade da educação e da pretensão de ampliar e aprimorar as avaliações já instituídas.

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), em sua meta 7, retrata o propósito de 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: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio. (PNE, 2014- 2023). Em síntese, o índice foi criado com o propósito de tornar possível o monitoramento de escolas com alunos de baixo desempenho. Ressaltando a preocupação com os resultados dessas avaliações, a grande questão que se apresenta para nós, neste momento, é: houve cumprimento da meta 7 do PNE diante da análise da série histórica do IDEB? Ou seja, compreendemos, por meio deste estudo, em que medida a meta 7 do PNE (2014 – 2024) aponta para a importância de integrar o alcance das metas projetadas com a qualidade da educação básica no Brasil à luz do cumprimento da meta 7 do PNE 2014 à 2024.

É possível concluir que o Plano Nacional de Educação, no que se refere à busca pela equidade e pela qualidade da educação em um país tão desigual como o Brasil é uma tarefa que implica políticas públicas de Estado que incluem uma ampla articulação entre os entes federativos. Neste momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais importantes neste cenário.

## 5 METODOLOGIA

Este estudo utiliza uma abordagem de método misto, combinando o método quantitativo e o qualitativo, concomitantemente, o alcance dos objetivos propostos. A escolha dessa metodologia permite uma análise mais ampla, possibilitando a verificação do cumprimento da meta 7 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 em relação aos anos iniciais do ensino fundamental. Por meio da combinação dos dados quantitativos com as informações qualitativas é possível realizar uma interpretação mais profunda dos resultados por meio da triangulação das diferentes fontes de dados.

Na parte quantitativa os dados foram summarizados por meio de estatísticas descritivas, com foco em gráficos comparativos, em sua maioria, em série temporal. Por sua vez, a parte qualitativa será alcançada por meio da análise documental.

Os dados quantitativos foram obtidos por meio das planilhas do IDEB disponibilizadas pelo INEP em seu sítio na internet. Já as informações qualitativas foram obtidas por meio de documentos e relatórios publicados pelo INEP.

Todas as etapas da pesquisa foram conduzidas em conformidade com princípios éticos, uma vez que foram utilizadas somente bases de dados secundárias, não sendo utilizadas técnicas para coleta de dados em campo.

## 6 ANÁLISE DO IDEB NO PERÍODO 2014-2024

O presente capítulo buscará apresentar, através de uma abordagem mista, os dados do IDEB entre os anos de 2014 e 2024, recorte do PNE 2014-2024. Não obstante, é relevante ressaltar que o SAEB ocorre apenas em anos ímpares.

A partir das ideias defendidas por Paz e Raphael (2013), é possível compreender que o IDEB não é somente um indicador numérico, mas sim um reflexo das políticas educacionais e das condições estruturais que determinam a qualidade do ensino. Os autores versam sobre a operacionalização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a forma como suas diretrizes influenciam os resultados do IDEB, e ressaltam a importância de uma análise crítica das práticas de responsabilização das escolas.

Dando continuidade a essa ideia, Paludo e Vitória (2014) defendem a necessidade de democratização do IDEB, principalmente nas escolas do campo, onde as condições

socioeconômicas impactam diretamente o desempenho dos alunos (Silva *et. al*, 2024). Para os autores, a política pública vigente gera atitudes que, embora consideradas antiéticas, refletem uma resistência à imposição do sistema, e essa crítica é essencial para entender as disparidades evidenciadas pelo IDEB.

Assim, o presente capítulo analisa os resultados do IDEB à luz das contradições estruturais da educação brasileira, considerando as desigualdades regionais, os impactos das políticas públicas e as implicações da pandemia de Covid-19. A análise quantitativa aqui feita buscará compreender as tendências e os padrões do indicador ao longo do período analisado, destacando a evolução do IDEB, a taxa de fluxo escolar e o desempenho no SAEB. A análise qualitativa, por sua vez, examinará os aspectos estruturais, políticos e pedagógicos que influenciaram os resultados do IDEB, com foco nos impactos das políticas educacionais, nas desigualdades regionais e nos efeitos da pandemia sobre a aprendizagem.

Para a análise quantitativa, será utilizada estatística descritiva para examinar os dados do IDEB, considerando os fatores: aprovação, reprovação, abandono e defasagem idade-série, para compreender o impacto do IDEB na qualidade da educação. A avaliação da série histórica do IDEB será feita com vistas a verificar se houve progressos ou retrocessos na aprendizagem e no fluxo escolar.

A análise qualitativa ocorrerá através de análise documental dos relatórios oficiais, das legislações e dos documentos institucionais sobre o PNE e suas metas.

## 6.1 Evoluções do IDEB por região

Através da análise da evolução do IDEB por região, torna-se possível identificar tendências de avanço ou de retrocesso no indicador de qualidade da educação básica dos estados brasileiros. Os tópicos a seguir trazem uma análise detalhada do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental-, anos iniciais e finais, de cada região geográfica brasileira.

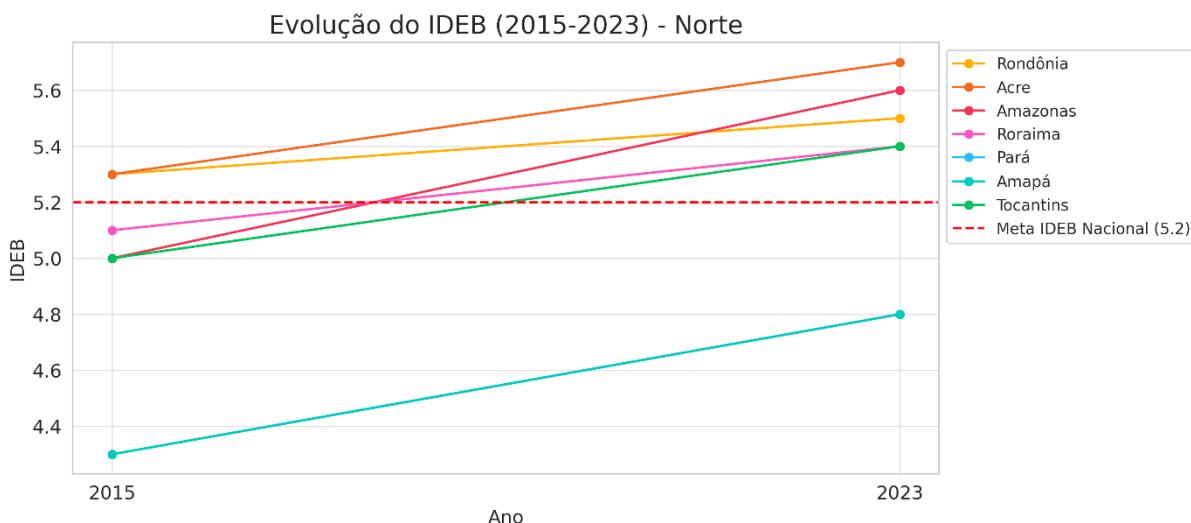
### 6.1.1 Região Norte

Todos os estados da Região Norte avançaram quanto ao fluxo (taxa de aprovação dos anos iniciais do ensino fundamental) se comparados o ano de 2015 com o ano 2023. Em

relação à nota média padronizada do SAEB, se comparado o ano de 2015 (primeiro SAEB do decênio do PNE 2014-2024) com o ano de 2023, verificamos que os estados do Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins avançaram na aprendizagem dos anos iniciais. O estado de Rondônia diminuiu 0,11 décimos na nota média padronizada do SAEB, se comparado o ano de 2015 com o de 2023.

Na região Norte, apenas os estados do Amazonas e Tocantins conseguiram alcançar todas as metas projetadas para o IDEB no decênio de 2014-2024, conforme o Plano Nacional de Educação (PNE). O estado do Acre não atingiu a meta projetada em 2021, que foi o ano da pandemia, tendo sofrido uma redução de 0,4 décimos em relação ao IDEB de 2019 (antes da pandemia). Os estados de Rondônia e Pará alcançaram as metas projetadas de 2015 a 2019, mas em 2021 não atingiram a meta prevista para aquele ano, e em 2023 também não atingiram a meta programada para 2021. Ressalte-se que o estado do Amapá nunca conseguiu alcançar as metas projetadas para o decênio de 2014-2015, mas, em relação ao IDEB de 2015, avançou 0,5 décimos. Todos os estados da região Norte apresentaram avanços na nota do IDEB ao comparar o IDEB de 2015 (início do decênio do PNE) com o de 2023 (fim do decênio do PNE). O gráfico a seguir ilustra a evolução do IDEB nessa região:

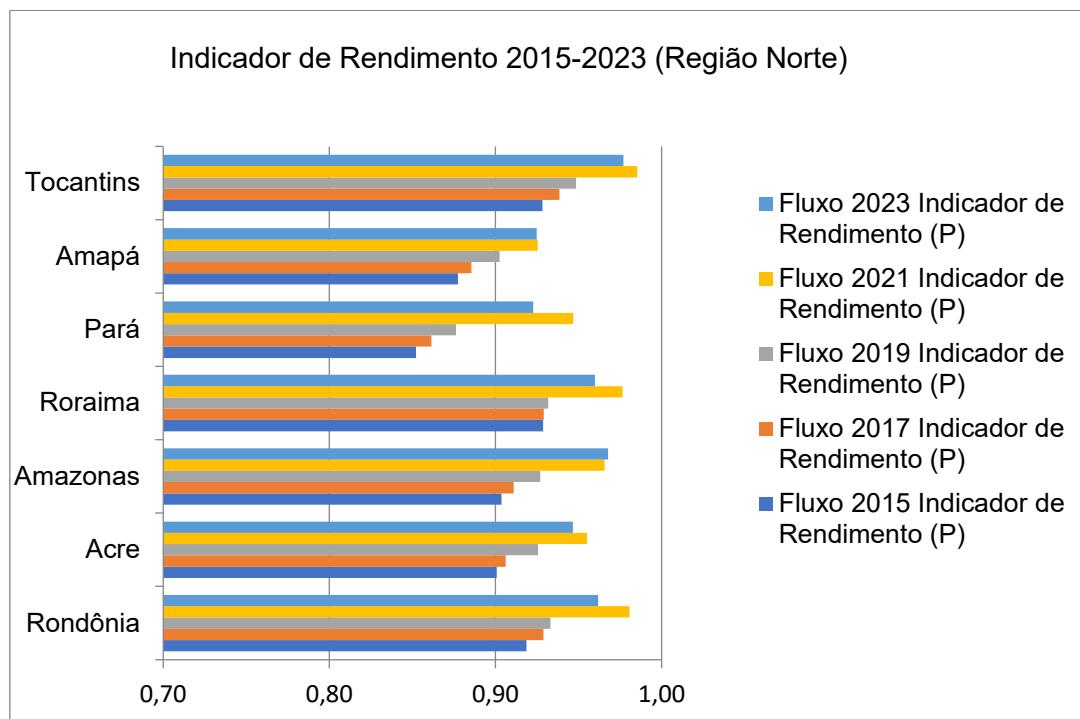
**Gráfico 1-** Evolução do IDEB dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Norte



Fonte: Própria (2025)

Ao longo do período analisado, o estado que obteve maior Indicador de Rendimento foi Tocantins, e esse feito se deu no fluxo de 2021, quando o número atingido foi de 0,99. Em contrapartida, a menor taxa ficou por conta do Pará, que, em 2016, atingiu 0,85.

**Gráfico 2- Evolução do Indicador de Rendimento dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Norte**



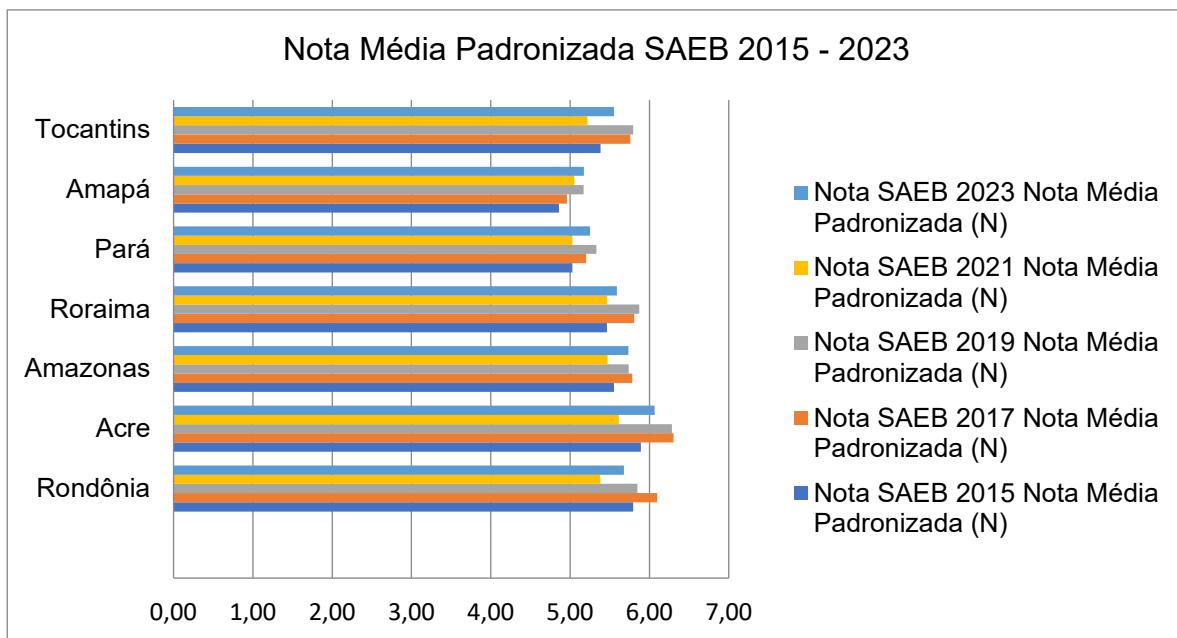
Fonte: Própria 2025.

Em se tratando da Nota Média Padronizada, Roraima obteve o melhor resultado (5,87 em 2019), ao passo em que o número mais baixo esteve com o Amapá (4,86 em 2015).

O IDEB, ou seja, o resultado entre o Indicador de Rendimentos e a Nota Média Padronizada, foi 5,8 (Acre, em 2019, o maior), e o menor foi 4,3 (Pará e Amapá em 2015).

O estado do Acre passou de uma taxa de aprovação de 90,06% em 2015 para 94,66% em 2023, o que representa um crescimento de cerca de 5,1%. O Amazonas, por sua vez, cresceu de forma mais expressiva, passando de 90,36% em 2015 para 96,79% em 2023, um crescimento de 7,1%. Já o Pará, que, em 2015, tinha uma das maiores taxas de aprovação do País, saiu de 85,21% para 92,27% em 2023, o que representa um aumento de 8,3%.

**Gráfico 3 - Evolução da Nota Média Padronizada dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Norte**



Fonte: Própria 2025.

A análise da Nota Média Padronizada do SAEB mostra que somente Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Tocantins avançaram na aprendizagem nos anos iniciais. O Acre teve um aumento que foi de 5,89 a 6,07 pontos na nota, o que, em porcentagem, representa uma melhoria de aproximadamente 3%. O Amapá, que, historicamente, sempre apresentou dificuldades nesse sentido, avançou de 4,86 para 5,18 pontos, aproximadamente 6,6%. O Amazonas subiu de 5,55 para 5,74 pontos, ao passo que o Tocantins avançou de 5,38 para 5,55 pontos. Rondônia, ao contrário dos demais estados, declinou 0,11 décimos na nota, evidenciando, assim, que o aumento na taxa de aprovação não foi necessariamente acompanhado por melhorias na aprendizagem.

**Tabela 1- IDEB 2015-2023 e Metas Projetadas 2015-2021 dos Anos iniciais – Ensino**

Fundamental na região Norte

Região/ Unidade da Federação	IDEB 2015 (N x P)	IDEB 2017 (N x P)	IDEB 2019 (N x P)	IDEB 2021 <sup>5</sup> (N x P)	IDEB 2023 (N x P)	Metas do 1º ciclo do Ideb <sup>6,7</sup> (2015-2021)			
						2015	2017	2019	2021
Rondônia	5,3	5,7	5,5	5,3	5,5	4,9	5,2	5,5	5,8
Acre	5,3	5,7	5,8	5,4	5,7	4,7	5,0	5,3	5,6
Amazonas	5,0	5,3	5,3	5,3	5,6	4,3	4,6	4,9	5,2
Roraima	5,1	5,4	5,5	5,3	5,4	5,0	5,3	5,6	5,8
Pará	4,3	4,5	4,7	4,8	4,8	4,0	4,3	4,6	4,9
Amapá	4,3	4,4	4,7	4,7	4,8	4,4	4,7	5,0	5,3
Tocantins	5,0	5,4	5,5	5,1	5,4	4,8	5,1	5,4	5,7

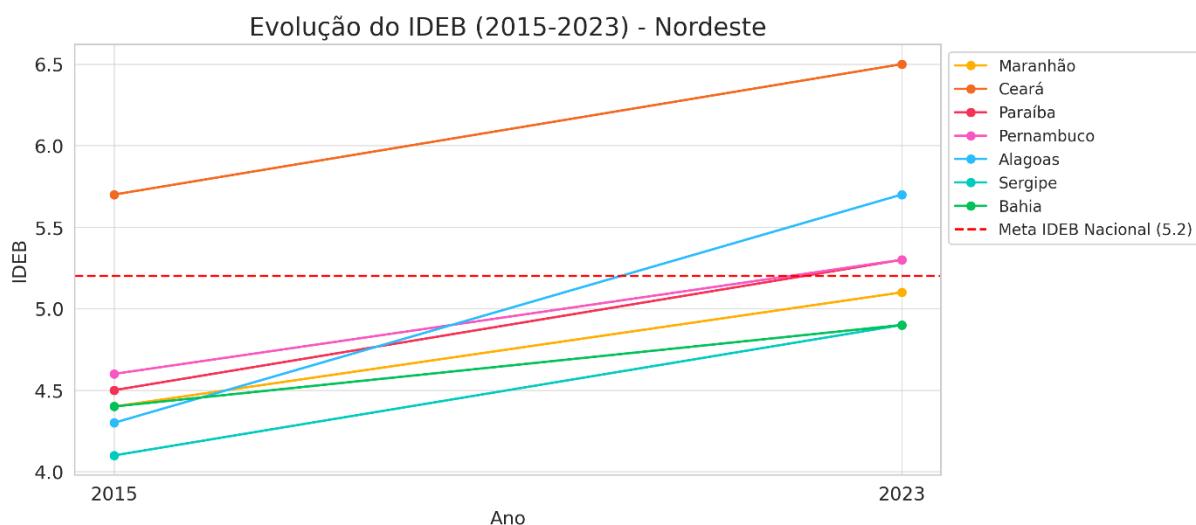
Fonte: Própria 2025.

Em se tratando do IDEB, conforme já foi mencionado anteriormente, apenas Amazonas e Tocantins conseguiram atingir todas as metas projetadas ao longo do decênio do PNE, sendo que o primeiro estado passou de um IDEB de 5,0 em 2015 para 5,6 em 2023 (crescendo, portanto, 12%), e o segundo saiu de 5,0 para 5,4%, atingindo a meta projetada de 4,8. O Acre atingiu a meta em todos os anos, exceto em 2021, ano marcado pela pandemia de Covid-19, onde o estado sofreu uma redução de 0,4 décimos em relação ao IDEB anterior (ou seja, em 2019). Rondônia e Pará, por sua vez, conseguiram alcançar as médias estabelecidas em 2015, 2017 e 2019, mas não atingiram os valores projetados para os dois últimos anos do período aqui analisado. Rondônia, que, em 2015, tinha um IDEB de 5,3, avançou para 5,5 em 2023, crescendo modestamente (apenas 3,8%), mas estando abaixo da meta estabelecida para o período. Já o Pará passou de 4,3 para 4,8, um avanço de 11,6%, mas ainda inferior à meta projetada para 2021. Por último, o Amapá, que não conseguiu alcançar nenhuma das metas projetadas para o decênio 2014-2024, registrou um avanço de 0,5 no IDEB entre 2015 e 2023.

### 6.1.2 Região Nordeste

O gráfico seguinte mostra a evolução do IDEB no Nordeste:

**Gráfico 3- Evolução do IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Nordeste**



Fonte: Própria (2025)

Percebe-se que a região Nordeste também passou por avanços expressivos, com destaque para os estados do Ceará e Piauí, que obtiveram os maiores índices de crescimento no IDEB. O Ceará passou de um IDEB de 5,7 em 2015 para 6,5 em 2023, aumentando,

portanto, 14,0%, ao passo em que o Piauí subiu de 4,6 para 5,7, crescendo 23,9%. Por outro lado, a Bahia, o Maranhão e o estado de Alagoas enfrentaram dificuldades. A Bahia teve seu IDEB aumentado de 4,4 para 4,9 (o que representa um aumento de 11,4%), mas mesmo assim não atingiu a meta projetada. O Maranhão foi de 4,4 para 5,1 (crescendo 15,9%), estando também abaixo da meta calculada. Alagoas, por sua vez, tinha, em 2015, um IDEB de 4,3, e conseguiu avançar para 5,7, subindo expressivamente: 32,5%. Ainda apresentava, contudo, desafios estruturais.

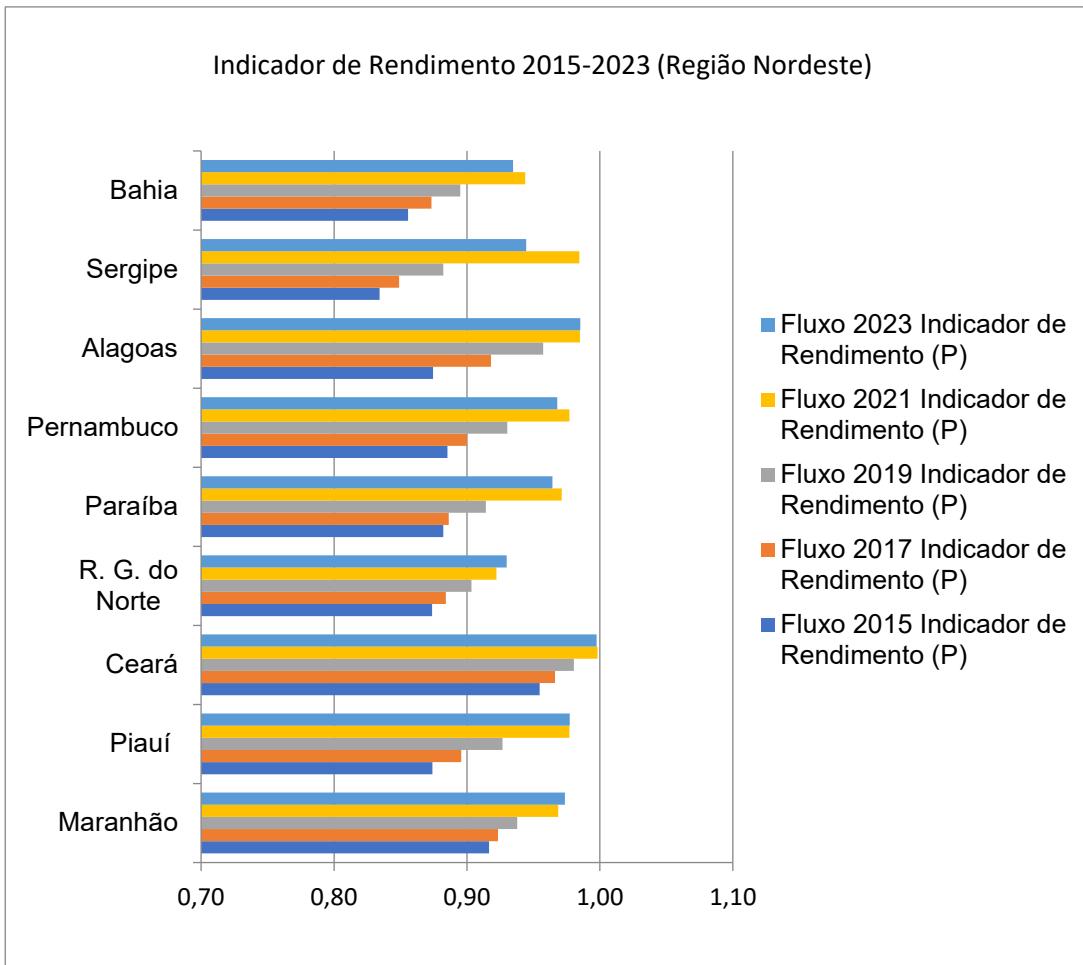
**Tabela 2- IDEB 2015-2023 e Metas Projetadas 2015-2021 dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Nordeste**

Região/ Unidade da Federação	IDEb 2015 (N x P)	IDEb 2017 (N x P)	IDEb 2019 (N x P)	IDEb 2021 <sup>5</sup> (N x P)	IDEb 2023 (N x P)	Metas do 1º ciclo do Ideb <sup>6,7</sup> (2015-2021)			
						2015	2017	2019	2021
Maranhão	4,4	4,5	4,8	4,7	5,1	4,1	4,4	4,7	5,0
Piauí	4,6	5,0	5,4	5,3	5,7	4,0	4,3	4,6	4,9
Ceará	5,7	6,1	6,3	6,1	6,5	4,2	4,5	4,8	5,1
R. G. do Norte	4,4	4,5	4,7	4,5	4,8	3,8	4,1	4,4	4,7
Paraíba	4,5	4,7	5,0	5,0	5,3	4,1	4,4	4,7	5,0
Pernambuco	4,6	4,8	5,1	5,1	5,3	4,2	4,5	4,8	5,1
Alagoas	4,3	4,9	5,3	5,3	5,7	3,7	4,0	4,3	4,6
Sergipe	4,1	4,3	4,6	4,8	4,9	4,2	4,5	4,8	5,1
Bahia	4,4	4,7	4,9	4,9	4,9	3,8	4,1	4,5	4,8

Fonte: Própria 2025.

Em se tratando do IDEB, apenas o Sergipe não alcançou as metas projetadas nos anos 2015 à 2019 (antes da pandemia). No ano de 2021 (pandemia COVID 19), apenas o estado do Maranhão não alcançou a meta projetada dentre os estados da região Nordeste no decênio do PNE.

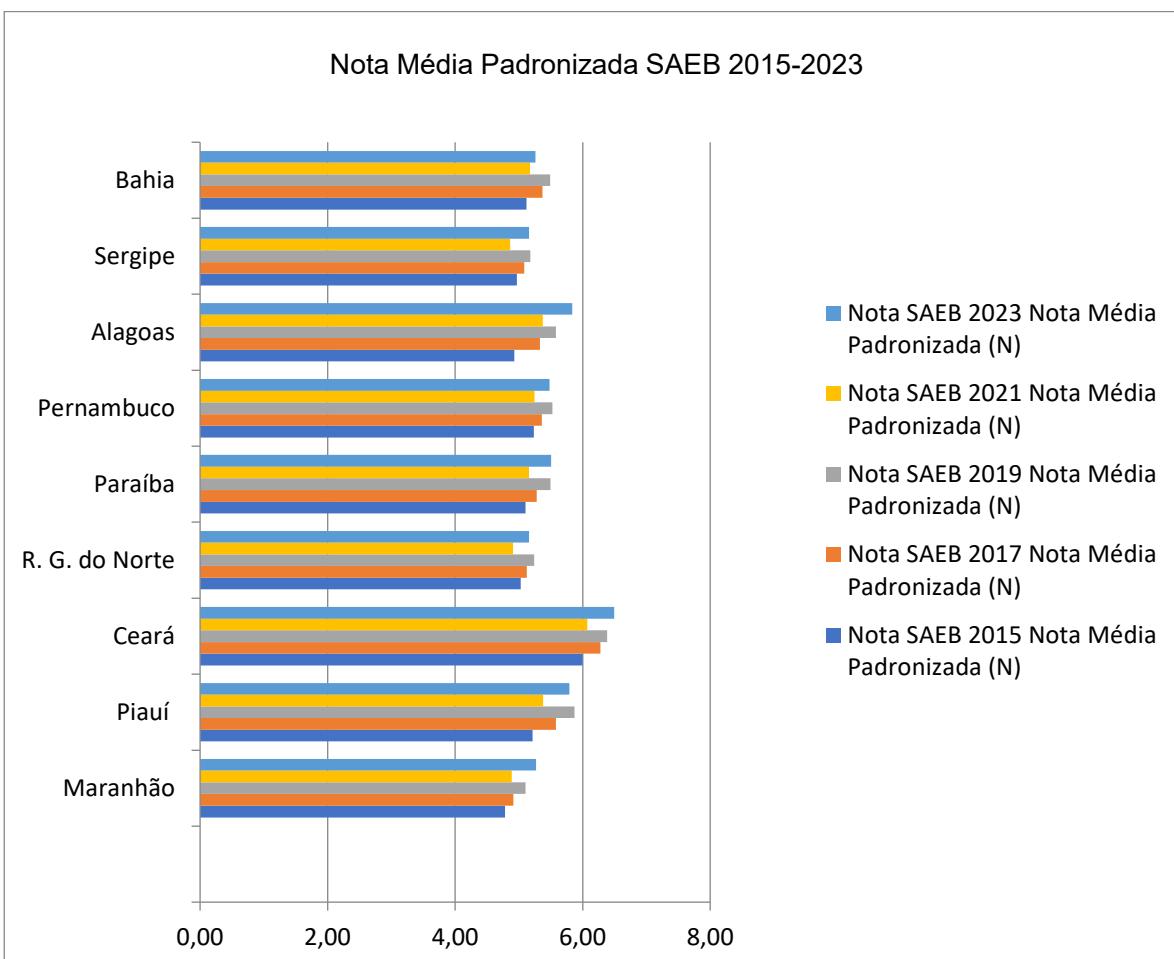
**Gráfico 4- Evolução do Indicador de Rendimento dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Nordeste**



Fonte: Própria 2025.

- A maioria dos estados da região Nordeste conquistaram aumento nas taxas de fluxo escolar ao longo do decênio de 2014-2024 do PNE. Isso indica que mais estudantes estão permanecendo na escola ao longo do tempo. Os estados do **Ceará** e **Alagoas** se destacaram, atingindo 1,00 e 0,99 respectivamente em 2023. Pernambuco e Piauí apresentaram uma melhora significativa desde o inicio do Plano Nacional de Educação. E Sergipe durante os anos de 2015 à 2021 apresentou melhora significativa no fluxo escolar, tendo uma queda de 0,4 no fluxo de 2023.

**Gráfico 5 - Evolução da Nota Média Padronizada dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Nordeste**



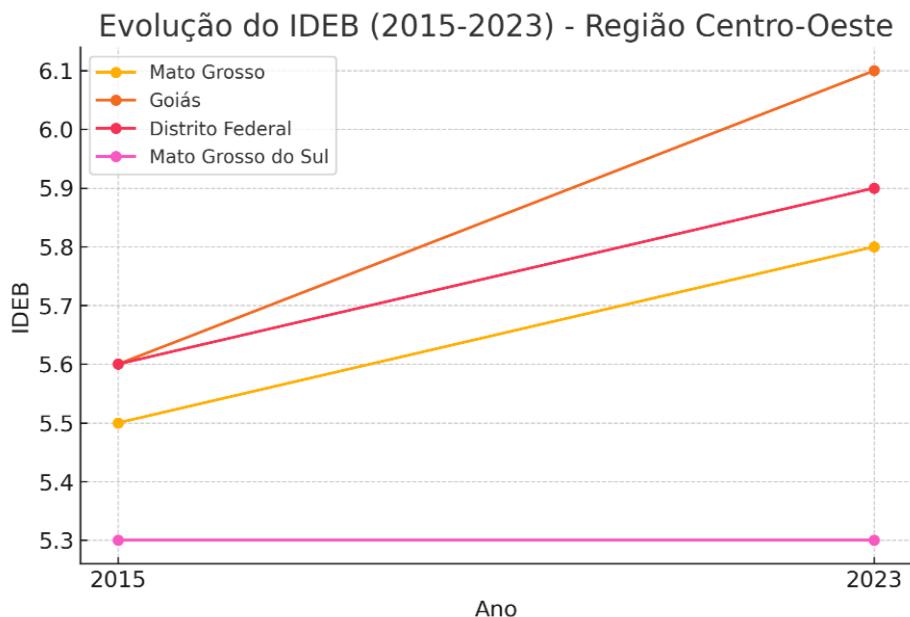
Fonte: Própria 2025.

A análise da Nota Média Padronizada do SAEB mostra que todos os estados do nordeste avançaram na aprendizagem nos anos iniciais. O destaque foi para o Ceará teve um aumento que foi de 6,00 a 6,49 pontos na nota, o que, em porcentagem, representa uma melhoria de aproximadamente 8,17%. No entanto, alguns desafios permanecem, como a necessidade de alcançar metas mais ambiciosas e reduzir desigualdades internas entre os estados e municípios. A pandemia de COVID-19, que impactou o sistema educacional a partir de 2020, também trouxe dificuldades adicionais, como interrupções nas aulas presenciais e dificuldades de aprendizagem, o influenciou diretamente nos resultados do SAEB de 2021.

### 6.1.3 Região Centro-Oeste

Através do Gráfico 6, pode-se observar a evolução do IDEB para o Centro-Oeste.

**Gráfico 6-** Evolução do IDEB (Anos Iniciais – Ensino Fundamental) no Centro-Oeste



Fonte: Própria (2025)

Os dados representados através do gráfico permitem verificar que a referida região apresentou um desempenho heterogêneo ao longo do período analisado. O estado de Goiás manteve um crescimento sólido, passando de 5,6 em 2015 para 6,1 em 2023, o que traduz um aumento de 8,9%, ultrapassando, portanto, a meta projetada. Em continuidade, Mato Grosso avançou de 5,5 para 5,8 (aumento de 5,5%), ao passo em que Mato Grosso do Sul manteve um IDEB estável de 5,3 (tanto em 2015 quanto em 2023, oscilando para 5,2 em 2021 e mantendo 5,5 em 2017 e em 2019), sem avanços significativos. Já o Distrito Federal, que possuía um IDEB de 5,6 em 2015, chegou a 5,9 em 2023, crescendo apenas 0,3% e ficando abaixo da meta projetada. Assim, somente Goiás e Mato Grosso atingiram a meta.

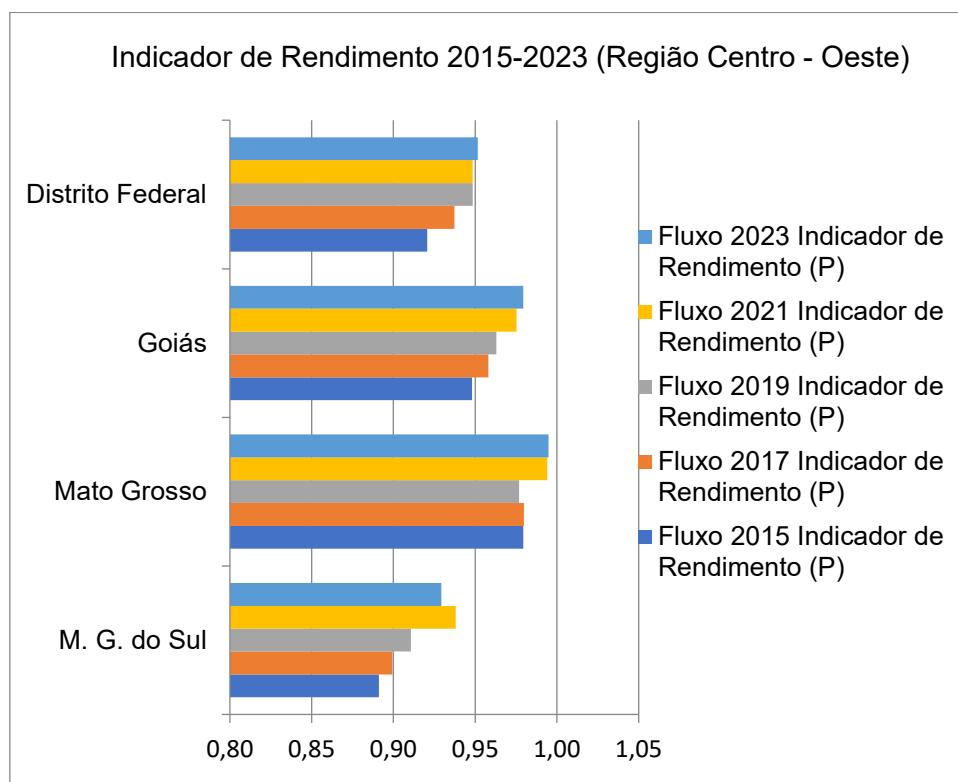
**Tabela 3** - IDEB 2015-2023 e Metas Projetadas 2015-2021 dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Centro – Oeste.

Região/ Unidade da Federação	IDEB 2015 (N x P)	IDEB 2017 (N x P)	IDEB 2019 (N x P)	IDEB 2021 <sup>5</sup> (N x P)	IDEB 2023 (N x P)	Metas do 1º ciclo do Ideb <sup>6,7</sup> (2015-2021)			
						2015	2017	2019	2021
M. G. do Sul	5,3	5,5	5,5	5,2	5,3	4,8	5,0	5,3	5,6
Mato Grosso	5,5	5,7	5,7	5,5	5,8	4,9	5,2	5,5	5,7
Goiás	5,6	5,9	6,0	5,7	6,1	5,2	5,5	5,8	6,0
Distrito Federal	5,6	6,0	6,1	5,9	5,9	5,8	6,0	6,3	6,5

Fonte: Própria 2025.

Nota-se que durante a pandemia nenhum estado e o Distrito Federal conseguiram alcançar a meta projetada no ano 2021. No entanto, os estados do Mato Grosso e Goiás se destacaram em 2023, ano pós-pandemia, por terem o IDEB aumentado em 0,3 e 0,4 respectivamente.

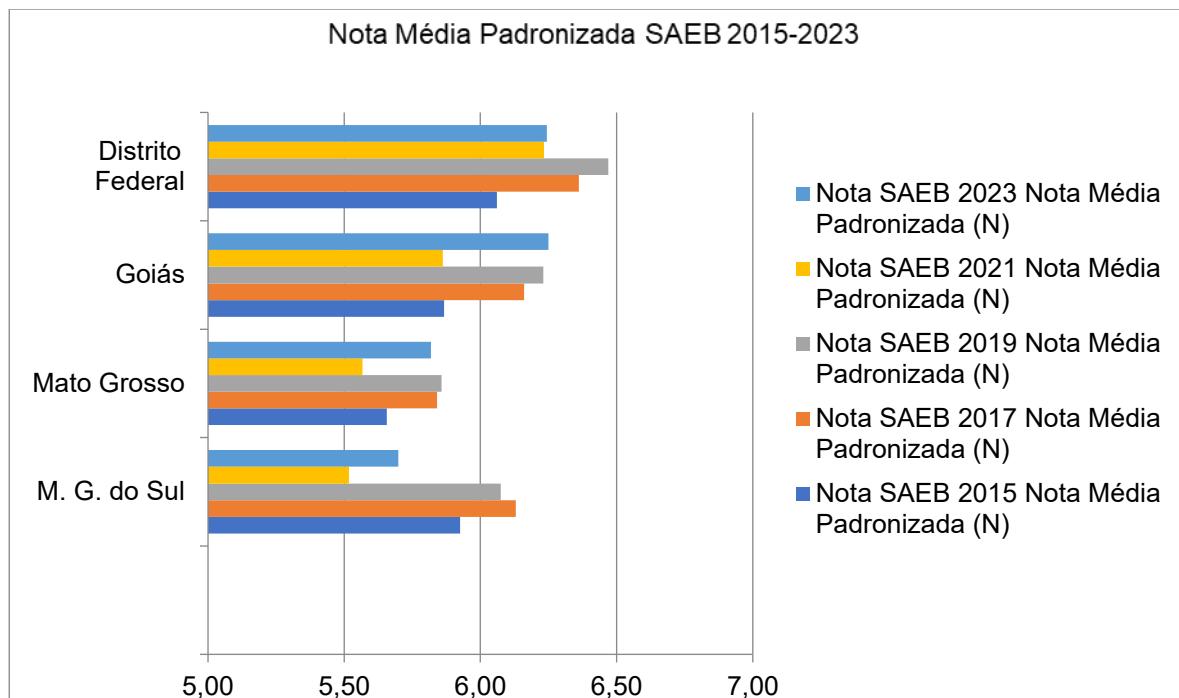
**Gráfico 7**- Evolução do Indicador de Rendimento dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Centro – Oeste.



Fonte: Própria 2025.

O estado do Mato Grosso passou de fluxo de 0,98 em 2015 para 0,99 em 2023, o que representa um crescimento de cerca de 0,1. O Mato Grosso do Sul, por sua vez, cresceu de forma mais expressiva, passando de 0,89 em 2015 para 0,96 em 2023, um crescimento de 0,7. Já o Goiás, que, em 2015, tinha a segunda maior taxa de aprovação da região, saiu de 0,95 para 0,98 em 2023, o que representa um aumento de 0,3. O Distrito Federal, no início do decênio PNE apresentou em 2015 um fluxo escolar de 0,92 e no ano 2023 o fluxo foi de 0,95, retratando um crescimento de 0,3.

**Gráfico 8 - Evolução da Nota Média Padronizada dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Centro - Oeste**

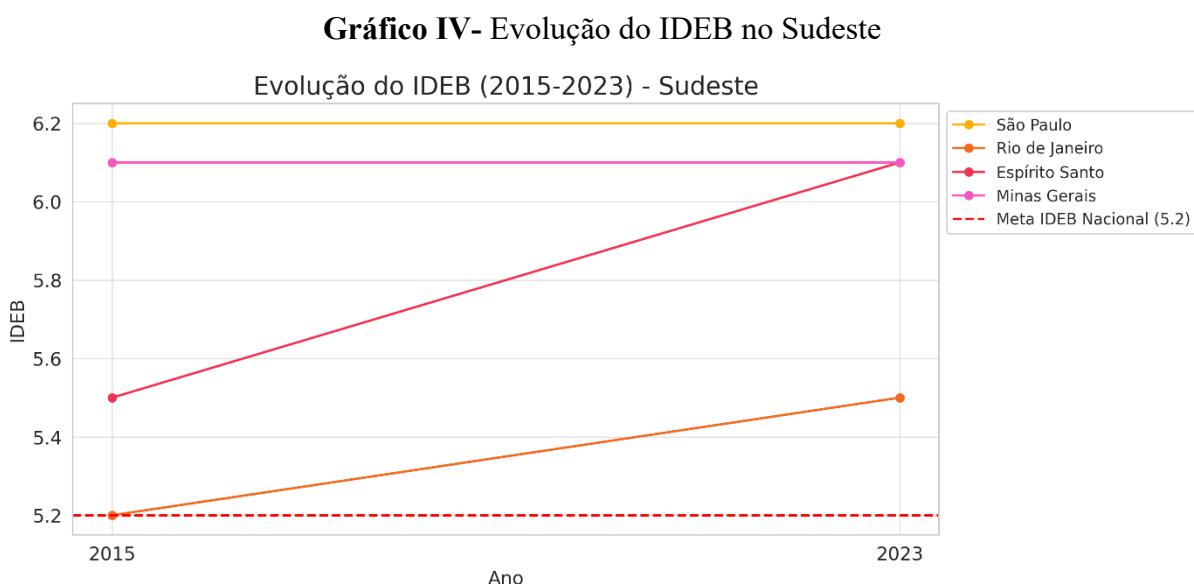


A análise da Nota Média Padronizada do SAEB mostra todos os estados e o Distrito Federal apresentaram impacto negativo em 2021. Mas em 2023 houve melhorias significativas em relação a aprendizagem. O estado de Goiás, em 2021 apresentou um SAEB de 5,86 e em 2023 evoluiu para 6,25. Já o Distrito Federal no ano 2019 estava com um SAEB de 6,47 e no ano 2021 teve o SAEB rebaixado para 6,23, sendo que em 2023 o SAEB divulgado foi de 6,24 não conseguindo ainda se recuperar em relação ao resultado apresentado antes da pandemia. Segundo para o estado de Mato Grosso do Sul, nota-se que em 2015, inicio do decênio do PNE foi apresentado um SAEB de 5,93, e que em 2019 (ano antes da pandemia) a nota padronizada do SAEB foi de 6,08 e que houve uma queda significativa na aprendizagem conforme o SAEB de 2021 e 2023 apresentando respectivamente as notas de 5,52 e 5,70. E por fim, o estado do Mato Grosso em relação à 2015 subiu de 5,66 para 5,06 tendo um

crescimento na aprendizagem de 0,16 pontos, mas que não conseguiu ainda alcançar a nota padronizada do SAEB 2019 (antes da pandemia).

#### 6.1.4 Região Sudeste

Os números da região Sudeste podem ser observados através do Gráfico IV:



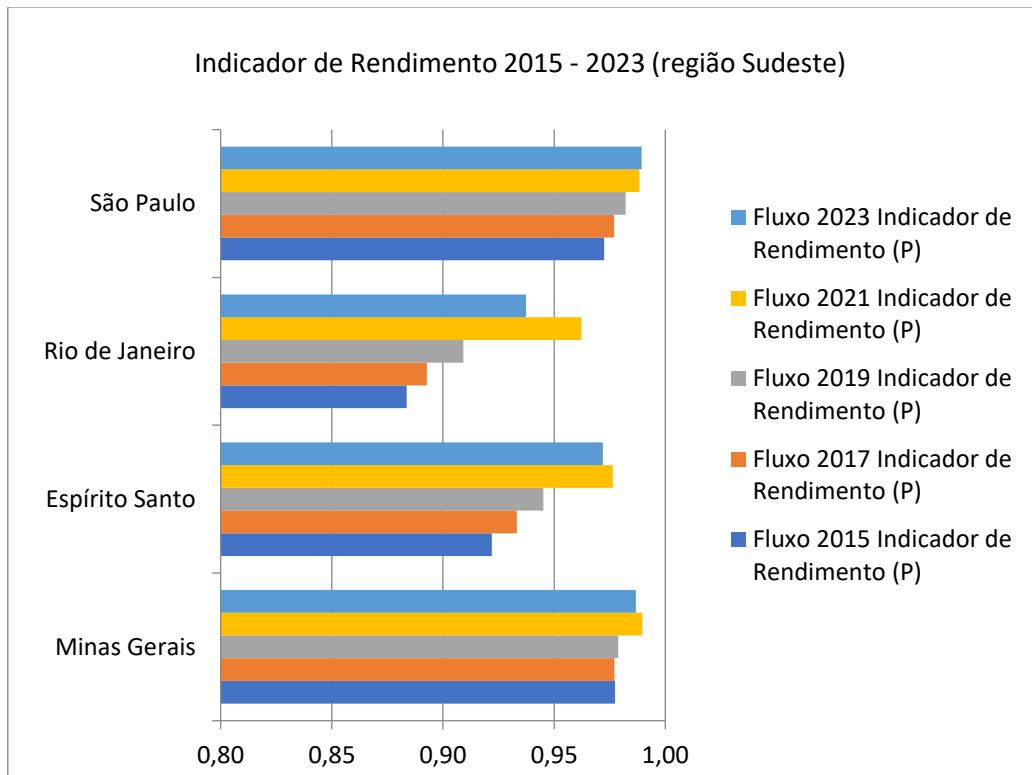
A região Sudeste apresentou um cenário muito desigual ao longo do período analisado. O estado de São Paulo, em primeira instância, não apresentou crescimento significativo, uma vez que, em 2015 e em 2023, manteve-se estável, com 6,2 pontos em ambos os anos (subindo para 6,5 em 2017 e em 2019 e caindo para 6,1 em 2021), mas manteve-se acima da média projetada. O mesmo aconteceu com Minas Gerais, que manteve o índice de 6,1 (subindo para 6,3 em 2017 e em 2019 e abaixando para 5,9 em 2021). Já o Rio de Janeiro passou de 5,2 em 2015 para 5,5 em 2023, subindo 5,8%, mas ainda estando abaixo da meta. Por último, o Espírito Santo foi o que obteve o maior crescimento: em 2015, seu índice era de 5,5, e subiu para 6,1 em 2023, crescendo uma significativa porcentagem de 10,9% e ultrapassando a média projetada. A tabela a seguir retrata a região sudeste e demonstra que precisamos ter um ponto de atenção especial para o Rio de Janeiro visando a criação de políticas públicas para conquistar a qualidade de aprendizagem não só nesse estado, mas em também para São Paulo e Minas Gerais.

**Tabela 4- IDEB 2015-2023 e Metas Projetadas 2015-2021 dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Sudeste**

Região/ Unidade da Federação	IDEB 2015 (N x P)	IDEB 2017 (N x P)	IDEB 2019 (N x P)	IDEB 2021 <sup>5</sup> (N x P)	IDEB 2023 (N x P)	Metas do 1º ciclo do Ideb <sup>6,7</sup> (2015-2021)			
						2015	2017	2019	2021
Minas Gerais	6,1	6,3	6,3	5,9	6,1	5,9	6,1	6,4	6,6
Espírito Santo	5,5	5,7	5,9	5,8	6,1	5,3	5,6	5,9	6,1
Rio de Janeiro	5,2	5,3	5,4	5,3	5,5	5,4	5,6	5,9	6,2
São Paulo	6,2	6,5	6,5	6,1	6,2	5,8	6,1	6,3	6,6

Fonte: Própria 2025.

**Gráfico 9- Evolução do Indicador de Rendimento dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Sudeste.**

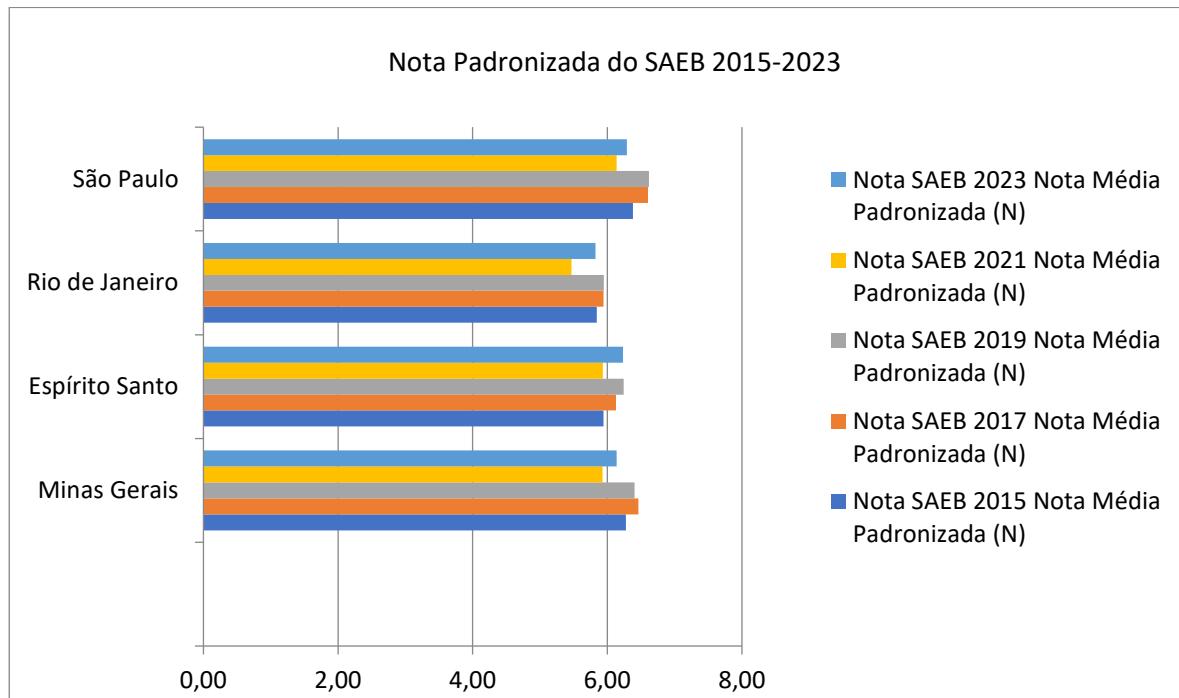


Fonte: Própria 2025.

Nos estados da região Sudeste nota-se que os indicadores de rendimento variaram entre 0,88 e 0,99 no decênio do PNE. Iniciando pelo estado de São Paulo em 2015 apresentou um fluxo de 0,97 e em 2023 aumentou para 0,99. Já o estado do Espírito Santo apresentou um notável aumento e veio apresentando crescimento constante de 2015 com um fluxo de 0,92, sendo que no ano de 2021 alcançou um fluxo 0,98 e em 2023 foi de 0,97. O Estado de Minas

Gerais até o ano de 2019 esteve estável apresentando 0,97 e de 2021 em diante um leve aumento para ,099. E o Rio de Janeiro que iniciou o decênio em 2015 com um fluxo de 0,88 para 0,94 em 2023 tendo um aumento de taxa de rendimento de 6,82%.

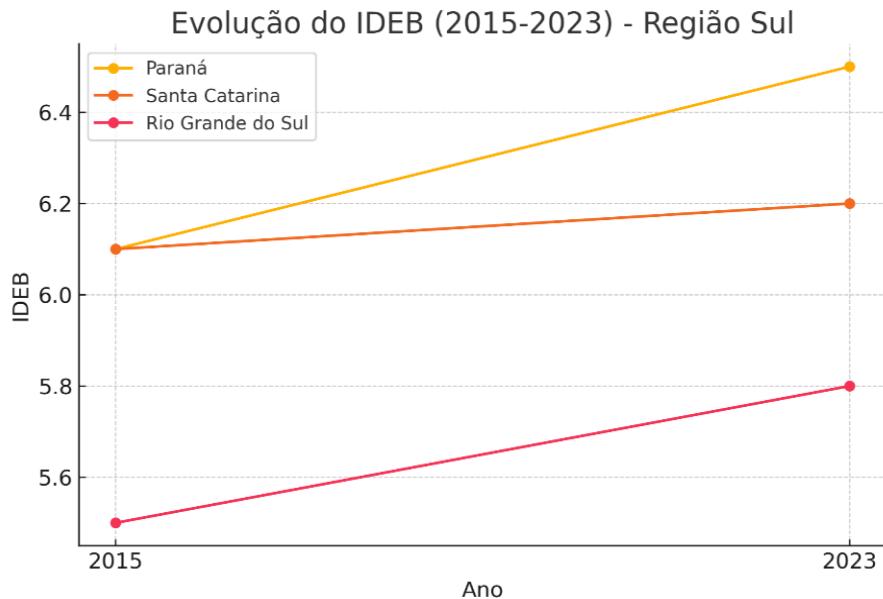
**Gráfico 10 - Evolução da Nota Média Padronizada dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Sudeste.**



### 6.1.5 Região Sul

Os resultados da Região Sul são representados no gráfico V:

**Gráfico 5- Evolução do IDEB no Sul**



Fonte: Própria (2025)

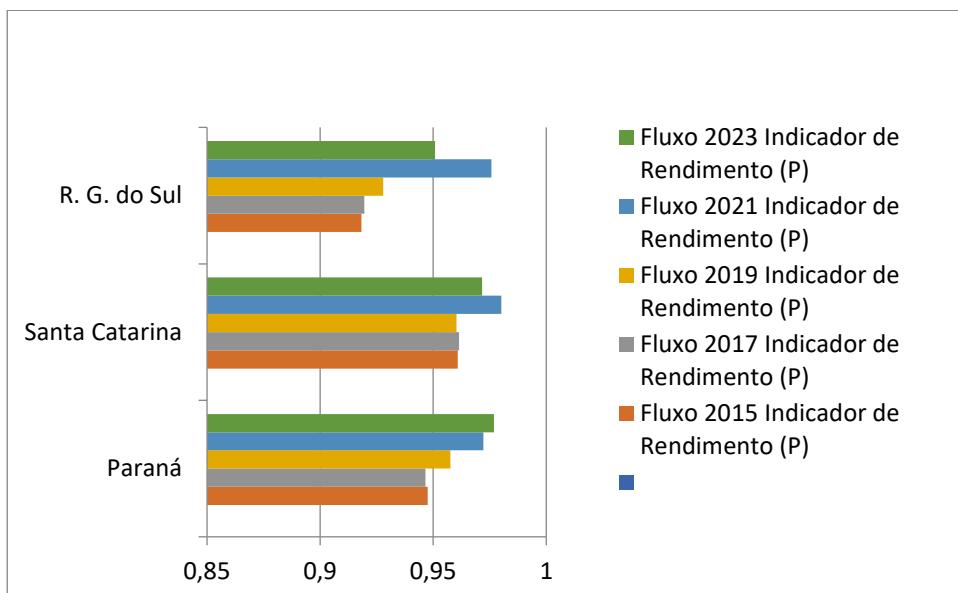
A região Sul, como pode ser percebido através do gráfico 5, teve um comportamento mais estável que o Sudeste. O estado do Paraná avançou de 6,1 para 6,5, crescendo 6,6% e atingindo a média projetada. Santa Catarina, por sua vez, passou por um crescimento um pouco mais tímido, passando de 6,1 para 6,2 (aumentando apenas 1,6%), mas está acima da média, ainda que ligeiramente. O Rio Grande do Sul, por sua vez, foi de 5,5 para 5,8, com um avanço de 5,4%, e também atingiu a média projetada. A tabela abaixo reforça o retrato do IDEB na região Sul:

Região/ Unidade da Federação	IDEb 2015 (N x P)	IDEb 2017 (N x P)	IDEb 2019 (N x P)	IDEb 2021 <sup>5</sup> (N x P)	IDEb 2023 (N x P)	Metas do 1º ciclo do Ideb <sup>6,7</sup> (2015-2021)			
						2015	2017	2019	2021
Paraná	6,1	6,3	6,4	6,1	6,5	5,8	6,0	6,3	6,5
Santa Catarina	6,1	6,3	6,3	6,2	6,2	5,6	5,9	6,2	6,4
R. G. do Sul	5,5	5,6	5,8	5,8	5,8	5,5	5,7	6,0	6,3

Fonte: Própria 2025.

Os estados do Paraná e Santa Catarina apresentaram um crescimento até 2019, mas houve uma leve queda em 2021. No entanto o estado do Paraná – ano de 2023 apresentou um crescimento de 4,92% em relação ao início do decênio do PNE e o estado de Santa Catarina diminui 1,64% para esse período. Já o estado do Rio Grande do Sul, apesar de não ter alcançado as metas projetadas para os anos de 2017 em diante houve crescimento de 5,45%.

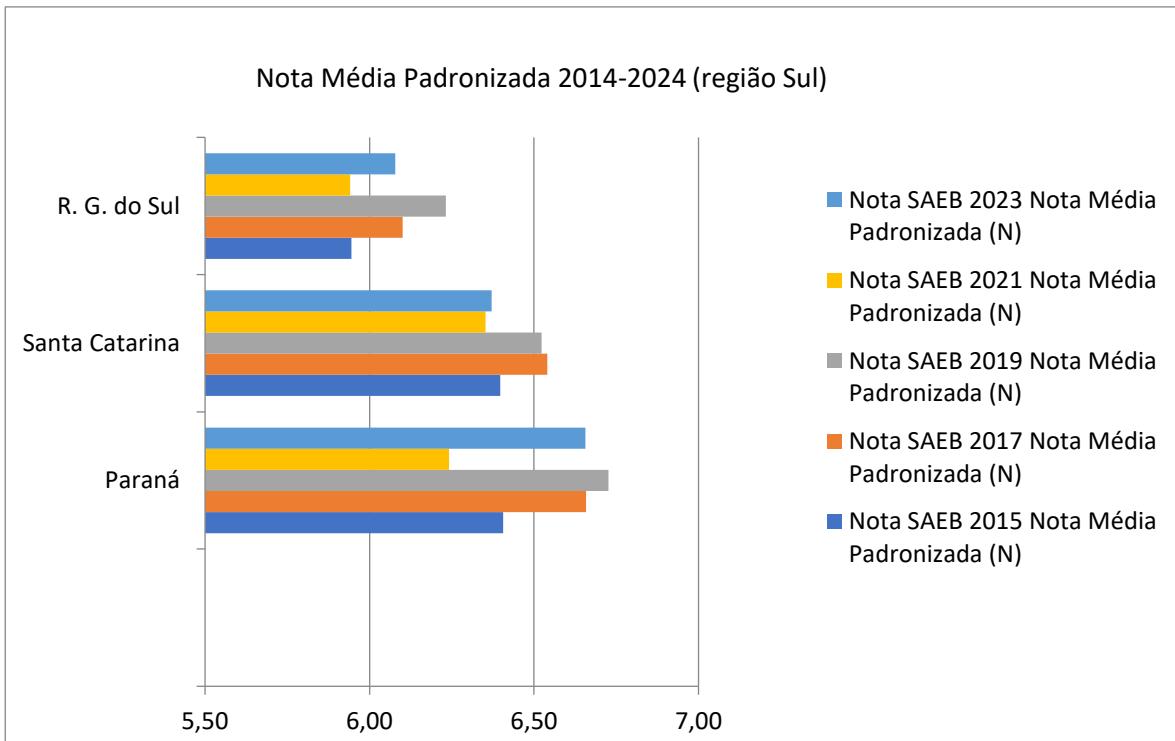
**Gráfico 11- Evolução do Indicador de Rendimento dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Sul.**



Fonte: Própria 2025.

Os indicadores de rendimentos 2023 de todos os estados da região Sul melhoraram em comparação a 2015 (início do decênio do PNE). No estado do Paraná houve aumento em 2023 de 3,16% em relação a 2015. Já no estado de Santa Catarina o crescimento foi de 1,04% e no Rio Grande do Sul em 2023, o aumento foi de 3,26% se comparado o inicio do PNE 2014-2024.

**Gráfico 12 - Evolução da Nota Média Padronizada dos Anos iniciais – Ensino Fundamental na região Sul.**

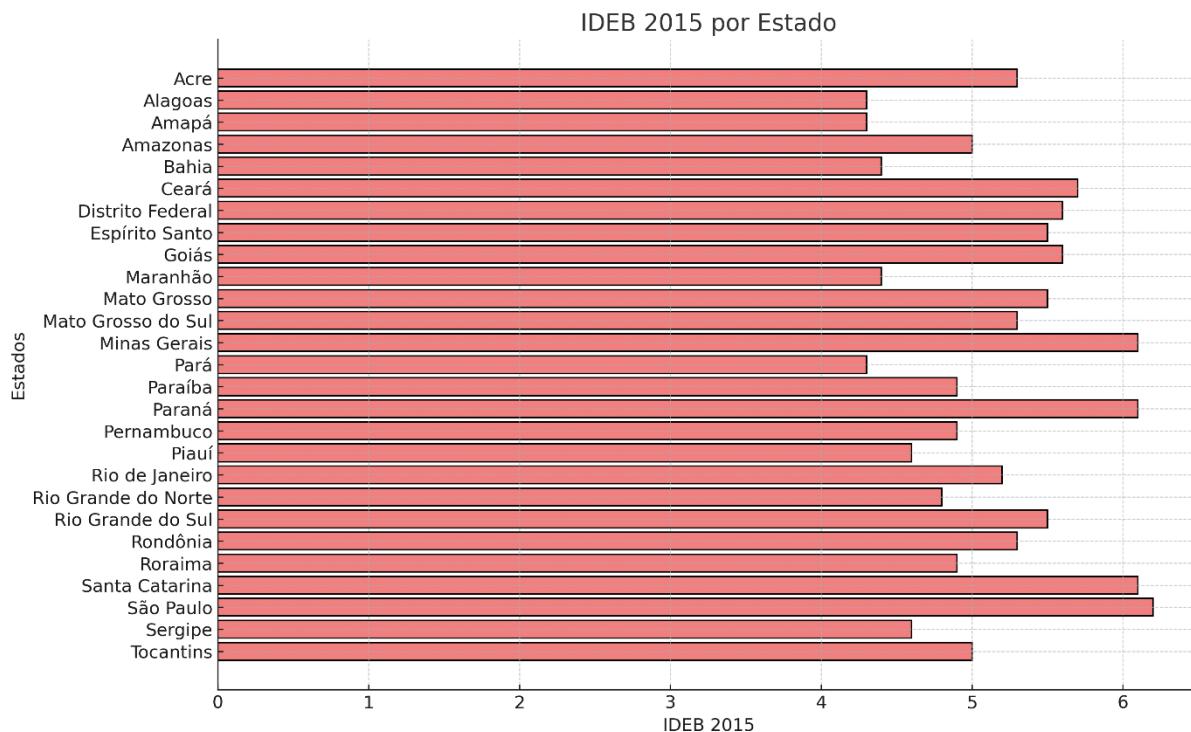


Fonte: Própria 2025.

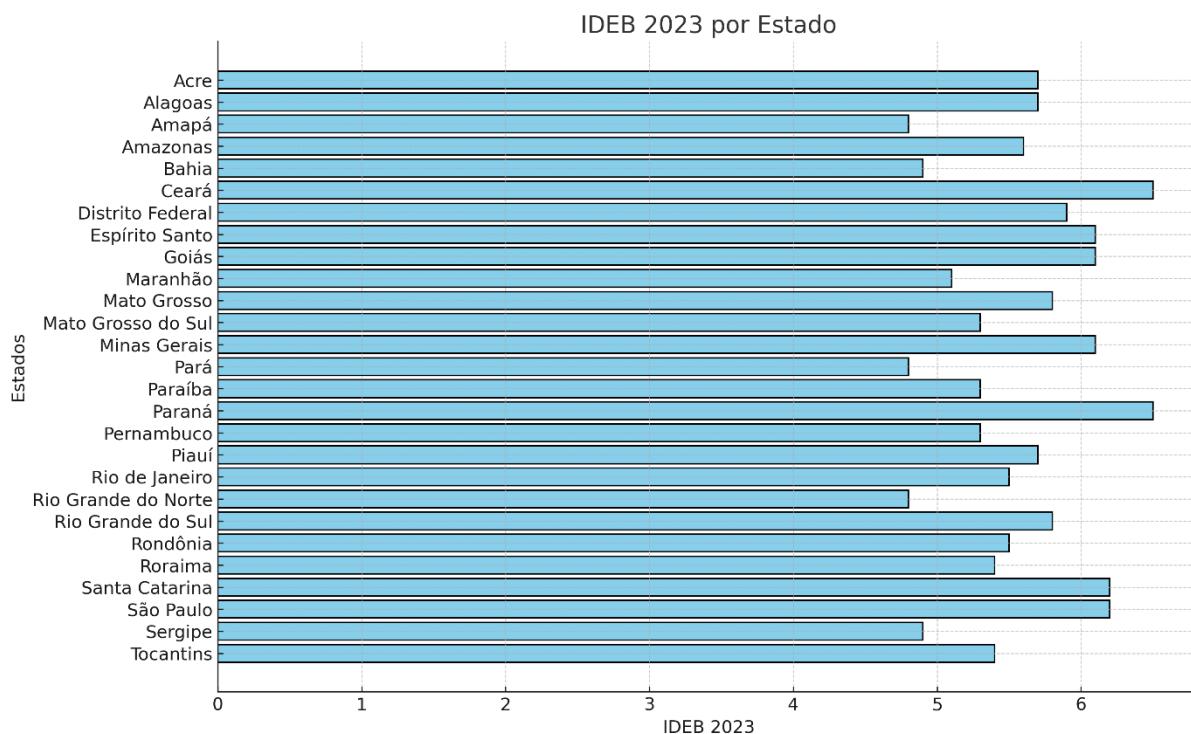
- Todos os estados da região Sul tiveram oscilações na nota padronizada do SAEB ao longo dos anos, mas de modo geral, mantiveram notas próximas entre si. Paraná e Santa Catarina tiveram pequenas variações, enquanto o Rio Grande do Sul mostrou mais estabilidade. No Paraná a nota média padronizada variou de 6,41 em 2015 para 6,66 em 2017, uma leve alta havendo um aumento até 2019, chegando à 4,99 % e em 2023 (após a pandemia) de 3,9% demonstrando o impacto da pandemia do estado. Já Santa Catarina, em 2023 diminuiu a nota padronizada em 0,47% se comparado com o início da pandemia. O Rio Grande do Sul apresentou melhorias na nota de 2015 à 2019, com uma melhora de 4,88%. No entanto, teve uma queda em 2021, devido aos efeitos da pandemia, mas em 2023 conseguiu recuperar para 6,06 pontos.

## 6.2 - Análise quantitativa da evolução do IDEB e fluxo dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Os gráficos a seguir trazem uma análise do IDEB em 2015 e em 2023, respectivamente, e são acompanhados de uma análise qualitativa nos parágrafos subsequentes.

**Gráfico VI- IDEB 2015 por estado**

Fonte: Própria (2025)

**Gráfico VII- IDEB 2023 por estado**

Fonte: Própria (2025)

A observação dos gráficos acima abre alas para a percepção de tendências importantes na evolução da educação básica no Brasil. Todos os estados apresentaram, de modo geral, crescimentos no índice, mas algumas regiões e estados tiveram crescimentos mais expressivos. É o caso, por exemplo, do Ceará, que, como supramencionado, saiu de um IDEB de 5,7 em 2015 para 6,5 em 2023, consolidando-se, portanto, como um dos destaques nacionais. Alagoas teve um crescimento ainda mais acentuado, passando de 4,3 para 5,7, e isso aponta para os impactos positivos dos investimentos educacionais feitos nesse estado.

Não se pode deixar de considerar, contudo, as desigualdades educacionais entre as regiões. Os resultados do IDEB mostram isso muito bem, pois são reflexo de condições socioeconômicas, de investimentos em políticas públicas e de contradições estruturais encontradas no sistema educacional brasileiro. Ora, conforme salientado por Saviani (2008), o Brasil sempre teve sua educação condicionada a interesses de classes dominantes, e isso influencia diretamente a qualidade do ensino nas diferentes regiões do país.

Nota-se que as regiões Norte e Nordeste, historicamente marcadas por menores investimentos educacionais, seguem apresentando índices inferiores ao Sul e ao Sudeste. Isso vai de encontro aos estudos feitos por Dourado (2017), autor que entende que essa disparidade é resultado da forma desigual com que os recursos públicos são distribuídos entre os estados. Essa disparidade beneficia os estados que já possuem melhor infraestrutura e profissionais mais qualificados. No caso do Norte, por exemplo, ainda que houve avanços na taxa de aprovação e no desempenho no SAEB, existem dificuldades que não foram superadas, principalmente no Amapá e no Pará.

### **6.3 Impactos da pandemia de Covid-19 no IDEB 2021**

O contexto educacional brasileiro, ao ser analisado à luz dos desafios impostos pela pandemia de Covid-19, revela uma complexidade sem precedentes, cujos reflexos se manifestam de maneira contundente no IDEB de 2021. A crise sanitária, que obrigou a adoção de medidas emergenciais e a transição abrupta para o ensino remoto, não apenas comprometeu a continuidade das aprendizagens, mas também exacerbou as desigualdades que permeavam o sistema educacional, sendo este um ponto central na discussão proposta. A pesquisa de Almeida *et. al* (2022) sublinha a disparidade no acesso a recursos tecnológicos, evidenciando que alunos oriundos de contextos menos favorecidos sofreram de maneira desproporcional, comprometendo sua trajetória de aprendizado durante o distanciamento social.

A pandemia acentuou desigualdades preexistentes, evidenciando como o acesso à tecnologia e a ambientes propícios ao aprendizado variam de acordo com diferentes contextos socioeconômicos. Em 2021, as dificuldades enfrentadas por alunos, professores e instituições de ensino, tais como a falta de infraestrutura, a escassez de recursos e o suporte psicológico inadequado, foram amplamente discutidas. Tais elementos são fundamentais para uma análise crítica do IDEB, uma vez que refletem as condições objetivas nas quais os estudantes e educadores se encontravam durante o período de crise (Souza *et. al*, 2022).

Os dados de 2021 indicaram um retrocesso no IDEB, especialmente nas etapas iniciais da educação, onde os alunos de anos iniciais e finais do Ensino Fundamental apresentaram uma queda significativa nas médias de proficiência. Muitas escolas enfrentaram a dificuldade de adaptação ao ensino remoto, exacerbando desigualdades já existentes entre os alunos. Essa situação foi particularmente aguda nas regiões mais vulneráveis do país, onde o acesso a recursos tecnológicos e à internet era limitado. A carência de materiais didáticos adequados para o ensino à distância, bem como o desamparo dos alunos sem acompanhamento familiar, contribuiu para uma desmotivação generalizada e uma queda de rendimento acadêmico, refletida nas avaliações do IDEB (Ramos *et. al*, 2023).

Os efeitos sociais da diminuição do IDEB são variados e complexos. Em primeiro lugar, de acordo com Santos (2025), a deterioração dos resultados na educação impacta diretamente o futuro de crianças e adolescentes, prejudicando seu acesso a oportunidades de trabalho e, por extensão, suas chances de melhoria social. Em comunidades que já enfrentam vulnerabilidades, essa situação se torna ainda mais grave, uma vez que a falta de uma educação de qualidade tende a perpetuar ciclos de pobreza. Não obstante, um ambiente educacional instável pode contribuir o aumento da violência entre os jovens e para o envolvimento em atividades criminosas, visto que adolescentes sem perspectivas claras frequentemente buscam alternativas drásticas para enfrentar as dificuldades que encontram (Santos, 2025).

A pandemia apenas exacerrou esses efeitos, uma vez que as medidas de distanciamento social implementadas para conter a disseminação do vírus resultaram em longos períodos de fechamento das escolas e transição para o ensino remoto. Essa mudança abrupta acentuou as desigualdades existentes, com muitas crianças de classes sociais menos favorecidas sem acesso adequado à tecnologia e à internet, ampliando a exclusão educacional. Os impactos psicológicos e sociais da educação interrompida são evidentes, com o aumento significativo de problemas relacionados à saúde mental entre os estudantes. Assim, a queda do IDEB não deve ser vista isoladamente; ela está intrinsecamente ligada a um conjunto

complexo de fatores que afetam o tecido social do Brasil, exigindo intervenções urgentes e fundamentalmente transformadoras para reverter esse cenário e garantir um futuro mais equitativo para todas as crianças e jovens no país.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, foi possível compreender a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) como um instrumento fundamental para orientar as políticas públicas voltadas à educação no Brasil, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental. A análise do fluxo escolar revelou desafios significativos relacionados à permanência, evasão e repetência dos estudantes, refletindo questões estruturais e socioeconômicas que impactam diretamente na aprendizagem.

No entanto, um equívoco recorrente na interpretação desses números é tomar o 0,1 ponto de avanço em oito anos como um resultado generalizado em todos os Estados. Por se tratar de uma média, o Ideb que representa o conjunto de todas as redes estaduais do país esconde trajetórias diversas entre unidades da federação. Em sete delas, por exemplo, o avanço do Ideb entre 2009 e 2017 foi igual ou superior a 0,5 ponto. É o caso de Goiás (melhoria de 1,2 ponto), Pernambuco (1,0), Espírito Santo (0,8), Piauí (0,7), Alagoas (0,5), Rio de Janeiro (0,5) e Ceará (0,5).

Em se tratando da pergunta de pesquisa, se houve cumprimento da meta 7 do PNE: Com exceção da rede estadual do Rio de Janeiro, que tem apresentado uma trajetória errática no período analisado, em todas as demais em que esse aumento de ao menos 0,5 pontos foi detectado a trajetória de melhoria é contínua (em alguns casos desde 2013, em outros desde 2005) e ocorre nos dois componentes que fazem parte do Ideb: a nota média dos estudantes em provas de Matemática e Língua Portuguesa e a taxa de aprovação. Quatro desses Estados com avanços mais expressivos – Goiás, Espírito Santo, Piauí e Ceará – são parceiros do Instituto Unibanco no programa Jovem de Futuro.

Observou-se que, apesar dos avanços previstos no PNE, há uma necessidade constante de aprimoramento na implementação de ações que promovam a inclusão, a equidade e a qualidade do ensino. A relação entre fluxo escolar e aprendizagem mostrou-se estreitamente ligada às condições de infraestrutura, formação dos professores e apoio às famílias, fatores essenciais para garantir o sucesso dos estudantes nos anos iniciais.

Este estudo reforça a importância de políticas públicas integradas e de ações coordenadas entre os diferentes níveis de gestão educacional, de modo a criar um ambiente

escolar mais acolhedor e estimulante. Além disso, evidencia-se a necessidade de monitoramento contínuo e de avaliações que possam orientar melhorias efetivas na trajetória escolar dos alunos.

Por fim, espera-se que os resultados aqui apresentados contribuam para o fortalecimento do debate sobre as estratégias de implementação do PNE e inspirem futuras pesquisas voltadas à promoção de uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa para todas as crianças brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ALAVARSE, O. M.; BRAVO, M. H.; MACHADO, C. Avaliações externas e qualidade na educação básica: articulações e tendências. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 24, n. 54, p. 12-31, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18222/eae24542013190>.

ALMEIDA, A. *et. al.* Impactos da pandemia na educação brasileira: uma análise dos desafios e desigualdades. **Revista Brasileira de Educação**, v. 27, n. 98, p. 1-21, 2022.

BONAMINO, A.; SOUZA, S. M. Z. L. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 5 out. 1988.

**Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emenda59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emenda59.htm). Acesso em: 26 jan. 2016.

**Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 26 jan. 2016.

**Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L13005.htm). Acesso em: 26 jan. 2016.

**Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).** Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2014-2022. Brasília, DF: INEP, 2022.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação:** conceitos e definições. Brasília, DF: INEP, 2007.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

FREITAS, L. C. Avaliação educacional. **Blog do Freitas.** Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/>. Acesso em: 11 jun. 2023.

HADDAD, F. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação; Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020.** Brasília: INEP, 2020.

JESUS, G. R. Políticas públicas e condições da educação básica no Brasil: análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica à luz de fatores contextuais. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Avaliação de políticas públicas de educação.** Brasília: Líber Livro, 2012. p. 3-22.

KLOSOVSKI, A. M. R. *et al.* O PAR e o financiamento das redes estaduais de ensino à luz da meta 7 do PNE. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, n. 10, 11 nov. 2020.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, M. S. **Educação escolar:** políticas, estrutura e organização. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MACHADO, C.; ALAVARSE, O. M. Qualidade das escolas: tensões e potencialidades das avaliações externas. **Educação & Realidade**, v. 39, n. 2, p. 413-436, abr./jun. 2014.

MASSON, M. **Materialismo Histórico-Dialético e a Educação:** categorias e aplicações na pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 2007.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br>.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). **Planejando a Próxima Década. Alinhando os Planos de Educação.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br>.

MINHOTO, M. A. Política de avaliação da Educação Brasileira: limites e perspectivas. In: SOUZA, A.; GOUVEIA, A.; TAVARES, T. (Orgs.). **Políticas educacionais:** conceitos e debates. Curitiba: Appris, 2012.

NIESVALD, K. T. S. **Qualidade da educação na perspectiva da pedagogia histórico-crítica:** contribuições para pensar a escola pública. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, PR, 2020.

PALUDO, L.; VITÓRIA, C. **Democratização do IDEB e impactos nas escolas do campo.** Porto Alegre: Edipucrs, 2014.

PAZ, J.; RAPHAEL, M. **Plano de Desenvolvimento da Educação:** impactos e desafios na educação básica brasileira. Brasília: MEC, 2013.

RAMOS, A. *et. al.* Queda no IDEB e desigualdades regionais pós-pandemia: desafios para a recuperação da educação brasileira. **Revista de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 3, p. 55-80, 2023.

SANTOS, A. Impactos sociais da crise educacional e do IDEB pós-pandemia. **Cadernos de Educação e Sociedade**, v. 22, p. 189-205, 2025.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007.

SILVA, I. *et. al.* Condições socioeconômicas e desempenho escolar: uma análise das desigualdades educacionais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 39, p. 77-94, 2024.

SOUZA, S. Z.; OLIVEIRA, C. Concepções de qualidade da educação básica forjadas. **Educação por meio da avaliação em larga escala**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

UNESCO. **Forum on the impact of open courseware for higher education in developing countries:** final report. Paris: UNESCO, 2002. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001285/128515e.pdf>.