

INDICADORES EDUCACIONAIS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS:

Leituras institucionais para a tomada de decisão

Neusa Maria Spillari da Silva Dembogurski¹

RESUMO

Os indicadores educacionais constituem instrumentos centrais para a análise, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de educação, ao sintetizarem informações relativas ao acesso, à permanência, à aprendizagem, às condições de oferta e à organização dos sistemas de ensino. Contudo, sua efetividade depende de leituras institucionais qualificadas, capazes de articular dados, normativas e contextos educacionais, mitigando interpretações reducionistas ou descontextualizadas. Este artigo analisa o papel dos indicadores educacionais e os desafios contemporâneos associados ao seu uso, com base nas Partes III e IV do Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE/RS), elaborado pelo Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEEEd/RS) e publicizado em seu site institucional. A partir de uma abordagem analítico-institucional, discutem-se os limites e as potencialidades dos indicadores, sua relação com a equidade e a qualidade da educação e sua contribuição para os processos de tomada de decisão e de regulação educacional. Destaca-se, por fim, o papel do CEEEd/RS na produção de leituras institucionais qualificadas, que integram evidências empíricas, referenciais normativos e planejamento educacional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino.

Palavras-chave: Indicadores educacionais. Políticas públicas de educação. Monitoramento educacional. Equidade. Regulação educacional.

1. INTRODUÇÃO

Os indicadores educacionais assumem papel estratégico na análise, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas de educação. Ao sintetizarem informações sobre acesso, permanência, aprendizagem, infraestrutura e condições de oferta, esses indicadores permitem observar tendências, identificar desigualdades e orientar decisões no âmbito da gestão educacional.

Entretanto, a utilização dos indicadores exige leitura crítica e contextualizada, uma vez que os dados, por si só, não explicam a complexidade dos fenômenos educacionais nem as múltiplas dinâmicas e realidades territoriais, institucionais e socioeconômicas que

¹ Mestre em Modelagem Matemática. Assessora Técnica do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEEEd/RS). Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

incidem sobre os sistemas de ensino. Nesse cenário, interpretação institucional dos indicadores assume papel central para evitar análises reducionistas e para assegurar que os dados cumpram sua função de subsidiar políticas públicas comprometidas com o direito à educação, a equidade e a qualidade social.

Este artigo tem por objetivo analisar os indicadores educacionais e os desafios contemporâneos associados ao seu uso, destacando a importância de leituras institucionais qualificadas e o papel do CEEd/RS na articulação entre dados, normativas e políticas educacionais no âmbito do Sistema Estadual de Ensino, com base nas análises desenvolvidas nas Partes III e IV do referido Relatório de Monitoramento do PEE/RS.

2. INDICADORES EDUCACIONAIS COMO INSTRUMENTOS DE ANÁLISE E GESTÃO

Os indicadores educacionais, analisados nas Partes III e IV do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, são construídos a partir de dados quantitativos e qualitativos que permitem acompanhar o desempenho dos sistemas de ensino e a implementação das políticas públicas ao longo do tempo (CEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III). Entre suas principais funções destacam-se o monitoramento do PEE/RS, por meio do cumprimento das metas do Plano, da identificação de tendências e da avaliação das condições de oferta educacional.

No contexto da gestão pública, esses indicadores contribuem diretamente para a transparência e para a prestação de contas, ao oferecerem informações sistematizadas sobre a situação educacional do Estado. O Relatório evidencia que a utilização articulada dos indicadores possibilita subsidiar processos de planejamento, acompanhamento e tomada de decisão, desde que considerados seus limites metodológicos, suas fontes de dados e os contextos institucionais nos quais são produzidos e interpretados (CEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

Contudo, conforme reiterado nas análises institucionais, o uso dos indicadores requer atenção às séries históricas, às mudanças metodológicas e às variáveis consideradas, evitando interpretações lineares ou descontextualizadas que comprometam a leitura da realidade educacional e a formulação de políticas públicas consistentes.

3. LIMITES E POTENCIALIDADES DOS INDICADORES EDUCACIONAIS

As Partes III e IV do Relatório de Monitoramento destacam que, embora essenciais, os indicadores educacionais apresentam limites importantes. A redução da complexidade educacional a números e índices pode ocultar fatores estruturais relevantes, como desigualdades territoriais, condições socioeconômicas dos estudantes e capacidades institucionais das redes de ensino (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

Além disso, a heterogeneidade das bases de dados e as mudanças metodológicas ocorridas ao longo do ciclo de vigência do Plano impõem cautela na análise comparativa e longitudinal dos indicadores. Esses limites reforçam a necessidade de leituras institucionais qualificadas, que considerem os dados como subsídios à análise e à tomada de decisão, e não como explicações conclusivas da realidade educacional.

Por outro lado, quando utilizados de forma articulada, os indicadores oferecem potencialidades relevantes. O Relatório evidencia que a combinação de diferentes indicadores e a análise das séries históricas permitem identificar padrões, avanços e desafios persistentes, subsidiando decisões mais consistentes e orientadas por evidências (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

A análise dos indicadores de acesso e cobertura educacional, desenvolvida na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, revela avanços importantes na ampliação da oferta educacional ao longo do ciclo 2014–2024, coexistindo, entretanto, com desigualdades territoriais e socioeconômicas persistentes. Na Educação Infantil, a taxa de cobertura em creche alcançou 44,9% em 2024, permanecendo abaixo da meta de 50% prevista no Plano, mesmo em contexto de redução demográfica da população de 0 a 3 anos. Observa-se, ainda, forte concentração urbana das matrículas, o que evidencia limitações estruturais na expansão da oferta em territórios com menor densidade populacional e maior vulnerabilidade social.

Na etapa pré-escolar, embora o Estado tenha atingido 95,4% de cobertura para a população de 4 a 5 anos, a meta de universalização até 2016 não se efetivou de forma homogênea no território: 37,8% dos municípios gaúchos ainda não alcançaram 100% de atendimento, o que revela desigualdade territorial persistente e reforça a necessidade de estratégias públicas de ampliação do acesso e de indução de capacidade local, especialmente nos contextos de maior vulnerabilidade social. Esse dado demonstra que níveis elevados de cobertura estadual podem coexistir com lacunas territoriais relevantes,

exigindo leitura institucional que ultrapasse médias agregadas e incorpore a dimensão federativa e regional da política educacional (CEE/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

No Ensino Fundamental, os indicadores analisados na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS revelam um cenário marcado por elevada taxa de escolarização, coexistindo, contudo, com desafios estruturais relacionados ao fluxo escolar e à regularidade das trajetórias educacionais. Nos Anos Iniciais, o número de matrículas permanece superior à população da faixa etária correspondente, o que evidencia a persistência da distorção idade-série e a presença de estudantes em atraso escolar, mesmo em contexto de redução demográfica.

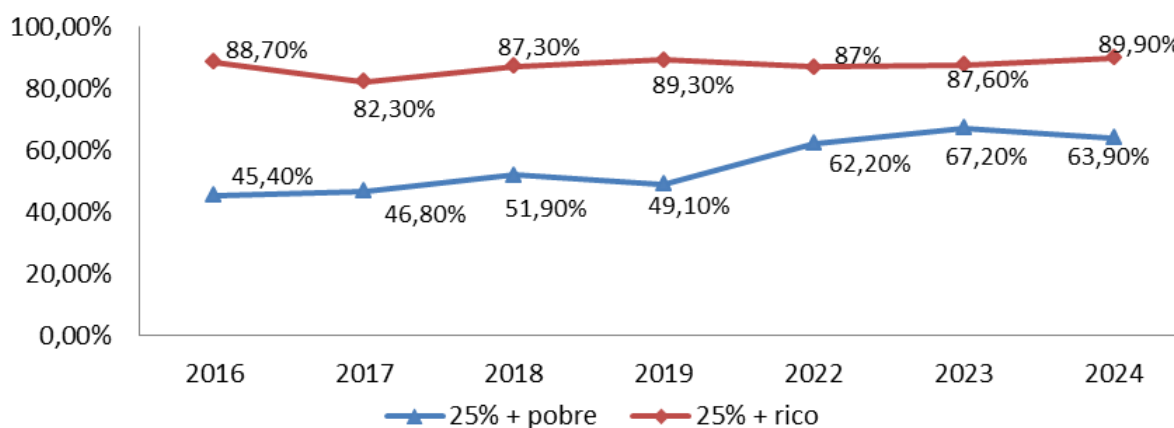
Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a redução do número de matrículas ocorre em ritmo inferior à queda da população na faixa etária, indicando melhora relativa da cobertura, mas também sinalizando dificuldades na transição e na permanência dos estudantes ao longo da etapa. Esses indicadores evidenciam que, embora o acesso ao Ensino Fundamental esteja amplamente garantido, os desafios centrais se deslocam para a qualidade do percurso escolar, à superação das reprovações reiteradas e à garantia de trajetórias contínuas e regulares.

A interpretação institucional desses dados reforça que os indicadores do Ensino Fundamental não podem ser interpretados apenas como evidência de universalização do acesso, mas como sinais de fragilidades no fluxo escolar que impactam diretamente as etapas subsequentes, especialmente o Ensino Médio. Nesse sentido, os dados do Ensino Fundamental assumem papel estratégico na tomada de decisão e no planejamento educacional, ao revelarem que a equidade e a qualidade da educação dependem, em grande medida, da consolidação de trajetórias escolares contínuas e regulares desde os primeiros anos da Educação Básica (CEE/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

No Ensino Médio, a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos atingiu 83,06% em 2024, mantendo trajetória de crescimento ao longo da última década, mas ainda distante da universalização prevista nas metas do PEE/RS. A leitura desagregada dos dados revela diferença de aproximadamente 26 pontos percentuais entre os jovens pertencentes aos estratos de maior e menor renda, indicando que a ampliação da cobertura não tem sido suficiente para mitigar desigualdades estruturais no acesso à etapa final da Educação Básica. Esses dados, sintetizados no Gráfico 1, ilustram tanto o potencial dos indicadores para identificar tendências quanto seus limites explicativos, reforçando a

necessidade de leituras institucionais que articulem os números às condições concretas de oferta e às políticas de permanência e equidade.

Gráfico 1 – Evolução da taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio, segundo estratos de renda (2015–2024).



Fonte: CEEd/RS. Relatório de Monitoramento do PEE/RS – Parte III.

Nesse sentido, a análise institucional qualificada dos indicadores de acesso e cobertura reforça a necessidade de articulação entre dados quantitativos, políticas de permanência e decisões regulatórias, de modo a orientar estratégias que considerem as especificidades territoriais e socioeconômicas do Sistema Estadual de Ensino, evitando interpretações lineares ou descontextualizadas da realidade educacional.

A análise da movimentação institucional da oferta educacional, apresentada na Parte IV do Relatório de Monitoramento, evidencia que a expansão da Educação Básica, no período analisado, foi fortemente sustentada pela iniciativa privada, especialmente nas etapas da Educação Infantil e do Ensino Médio. Os processos de credenciamento indicam que a ampliação da oferta ocorreu, em grande medida, por meio de instituições privadas, enquanto a rede pública passou por processos simultâneos de reorganização e racionalização da oferta.

Esse padrão revela potencialidades e limites dos indicadores educacionais. Por um lado, os dados permitem identificar a capacidade de resposta do sistema à demanda educacional; por outro, evidenciam riscos associados à ampliação desigual da oferta, à fragmentação territorial e à dependência de iniciativas não estatais para o cumprimento de metas educacionais. A leitura institucional desses indicadores reforça a necessidade

de decisões regulatórias que assegurem coerência entre a expansão da oferta, a garantia do direito à educação e o fortalecimento do papel indutor do poder público (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

4. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA LEITURA DOS INDICADORES

Entre os desafios contemporâneos apontados no Relatório de Monitoramento, destacam-se a multiplicidade de fontes de dados, a defasagem temporal das informações e a necessidade de integração entre diferentes sistemas de informação (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV). Esses fatores exigem capacidade técnica e institucional para organizar e interpretar os dados de forma crítica e responsável.

A leitura territorial dos indicadores, conforme desenvolvida na Parte IV do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, evidencia que os dados educacionais expressam dinâmicas distintas de expansão, manutenção e reorganização da oferta nos diferentes territórios do Estado. A análise dos processos de credenciamento e descredenciamento de instituições e cursos revela que a ampliação do acesso ocorre de forma seletiva e heterogênea, frequentemente acompanhada por ajustes estruturais nas redes públicas e privadas.

Os dados regionais demonstram que, mesmo em contextos de elevada densidade populacional e diversificação socioeconômica, como observado em grandes centros urbanos, persistem desafios relacionados à equidade, à permanência e à organização territorial da oferta educacional. Esse movimento reforça que os indicadores não devem ser interpretados apenas como retratos estáticos da realidade, mas como expressões de processos institucionais dinâmicos que demandam capacidade regulatória, planejamento integrado e acompanhamento sistemático por parte dos órgãos de Estado (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

Outro desafio relevante refere-se ao risco de utilização dos indicadores de forma prescritiva ou punitiva, desvinculada dos contextos educacionais. O Relatório enfatiza que leituras descontextualizadas podem reforçar

estigmatizações institucionais e comprometer a função formativa do monitoramento educacional (CEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

Nesse sentido, a interpretação institucional dos indicadores deve priorizar a compreensão dos dados como instrumentos de reflexão e aprimoramento das políticas públicas, orientando processos de planejamento, acompanhamento e regulação educacional.

5. INDICADORES, EQUIDADE E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

A análise dos indicadores educacionais desenvolvida no Relatório evidencia desigualdades persistentes no acesso, na permanência e nos resultados educacionais, associadas a fatores territoriais, socioeconômicos e institucionais (CEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III). Essas desigualdades reforçam a centralidade da equidade como princípio orientador das políticas educacionais.

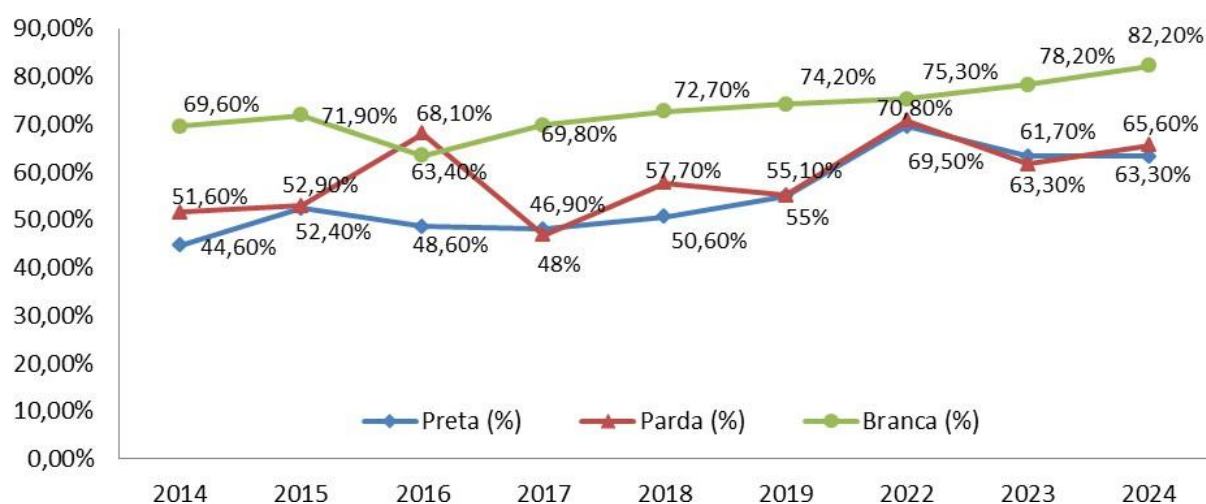
Nesse contexto, os indicadores devem ser compreendidos como instrumentos para a identificação de grupos e territórios em situação de maior vulnerabilidade, subsidiando ações prioritárias e estratégias de superação das desigualdades. A análise institucional qualificada desses dados constitui condição essencial para que os indicadores contribuam efetivamente para a promoção da qualidade social da educação.

A análise dos indicadores de permanência e fluxo escolar evidencia que as desigualdades educacionais não se restringem ao acesso, manifestando-se de forma ainda mais expressiva na permanência do estudante de modo a dar continuidade às trajetórias escolares. Conforme demonstrado na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, a persistência da distorção idade-série, especialmente nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, indica dificuldades estruturais na garantia de percursos escolares contínuos e regulares, mesmo em contextos de redução demográfica.

No Ensino Médio, a leitura dos indicadores por cor/raça revela disparidades significativas associadas a marcadores sociais historicamente

desiguais. Em 2024, 82,2% dos jovens brancos frequentavam ou haviam concluído essa etapa, enquanto os percentuais entre jovens pretos e pardos eram de 63,3% e 65,6%, respectivamente. Essas diferenças, apresentadas no Gráfico 2, evidenciam que fatores raciais e socioeconômicos continuam exercendo influência decisiva sobre as trajetórias escolares, reforçando a centralidade da equidade como princípio orientador das políticas educacionais. Conforme apresentado no Gráfico 2, tais diferenças demonstram que a leitura dos indicadores precisa ser orientada por princípios de equidade, sob pena de naturalizar desigualdades históricas e comprometer a formulação de políticas públicas voltadas à garantia do direito à educação com qualidade social.

Gráfico 2 – Percentual de jovens de 15 a 17 anos que frequentam ou concluíram o Ensino Médio, por cor/raça – Rio Grande do Sul (2014-2024).



Fonte: CEEd/RS. Relatório de Monitoramento do PEE/RS – Parte III.

No âmbito da Educação Especial, os indicadores analisados na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS demonstram avanço expressivo no acesso de estudantes público-alvo da educação especial às classes comuns da Educação Básica, em consonância com as diretrizes nacionais de educação inclusiva. O crescimento contínuo das matrículas indica ampliação da inclusão formal no Sistema Educacional Estadual.

Entretanto, os dados também revelam limites relevantes na garantia de condições efetivas de permanência e aprendizagem, especialmente no que se refere ao atendimento educacional especializado (AEE), cuja cobertura permanece estagnada em torno de 57,3% em 2024. Esse descompasso entre inclusão formal e suporte pedagógico especializado evidencia desafios estruturais na organização da oferta e na articulação entre políticas de acesso e políticas de apoio. A análise institucional qualificada desses indicadores reforça a necessidade de decisões regulatórias e de planejamento que assegurem não apenas o ingresso, mas a permanência com qualidade dos estudantes, evitando que a inclusão se restrinja ao plano normativo e estatístico (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

Os indicadores referentes à Educação Escolar Indígena, ainda que quantitativamente menos expressivos, assumem relevância estratégica na análise da equidade educacional. Conforme evidenciado na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, a oferta dessa modalidade permanece concentrada em poucos territórios e apresenta desafios relacionados à infraestrutura, à formação de professores, à adequação curricular e à garantia de condições específicas de funcionamento.

A leitura institucional desses dados indica que a análise da equidade educacional não pode se limitar a grandes contingentes populacionais, devendo incorporar, de forma qualificada, as especificidades de povos e comunidades tradicionais. Nesse sentido, os indicadores da Educação Indígena reforçam a necessidade de políticas públicas que respeitem às diversidades culturais, linguísticas e territoriais, assegurando que o direito à educação se concretize de forma diferenciada e contextualizada. A incorporação dessa leitura no monitoramento do PEE/RS amplia a compreensão da equidade como princípio estruturante da política educacional estadual (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

6. O PAPEL DO CEEEd/RS NA LEITURA INSTITUCIONAL DOS INDICADORES

O CEEEd/RS exerce papel relevante na interpretação institucional dos indicadores educacionais ao analisá-los à luz das normativas vigentes, das

políticas públicas e da organização do Sistema Estadual de Ensino. Conforme evidenciado nas Partes III e IV do Relatório, essa leitura permite contextualizar os dados e evitar interpretações isoladas ou fragmentadas (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

Ao incorporar os indicadores em estudos técnicos, pareceres e análises institucionais, o CEEEd/RS fortalece a articulação entre dados, regulação educacional e planejamento, oferecendo subsídios qualificados para a tomada de decisão e para o acompanhamento das políticas educacionais no Estado.

7. INDICADORES COMO SUBSÍDIOS À TOMADA DE DECISÃO E À REGULAÇÃO EDUCACIONAL

Quando integrados aos processos de planejamento, monitoramento e normatização, os indicadores educacionais tornam-se instrumentos estratégicos para a tomada de decisão e para a regulação da oferta educacional. O Relatório de Monitoramento evidencia que essa integração contribui para decisões mais fundamentadas e alinhadas às necessidades do Sistema Estadual de Ensino (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte IV).

A análise institucional qualificada dos indicadores permite, ainda, identificar demandas emergentes, subsidiar revisões normativas e orientar ações de acompanhamento e supervisão, reforçando a função reguladora e orientadora do CEEEd/RS no Sistema Estadual de Ensino.

Os indicadores relativos às condições de oferta e à docência configuram subsídios centrais para a tomada de decisão e para a regulação educacional no âmbito do Sistema Estadual de Ensino. A Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS evidencia avanços relevantes na qualificação da docência, especialmente no Ensino Médio, no qual mais de 92% dos professores possuem formação em nível superior com licenciatura, configurando importante conquista no período analisado.

A análise dos indicadores da Educação Profissional Técnica de Nível

Médio, conforme apresentada na Parte III do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, confirma expansão significativa da oferta ao longo do período analisado, especialmente associada à diversificação dos eixos tecnológicos e à ampliação das matrículas na modalidade a distância. Esse movimento indica maior capilaridade da oferta e adaptação às dinâmicas contemporâneas do mundo do trabalho, ao mesmo tempo em que impõe desafios regulatórios relacionados à qualidade, à supervisão e à articulação com as demandas territoriais.

Os dados revelam forte concentração da oferta em determinados eixos tecnológicos, notadamente Gestão e Negócios, Informação e Comunicação e Ambiente e Saúde, o que traduz alinhamento com setores econômicos urbanos e de serviços. Contudo, essa concentração também sinaliza a necessidade de planejamento mais equilibrado da oferta, de modo a contemplar arranjos produtivos locais, territórios menos urbanizados e demandas regionais específicas. A leitura institucional dos indicadores da Educação Profissional reforça, portanto, a importância de decisões regulatórias que articulem expansão, qualidade e coerência social da oferta, evitando assimetrias e fragmentações no Sistema Estadual de Ensino (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

Entretanto, a análise das condições de infraestrutura revela fragilidades estruturais que impactam a sustentabilidade da oferta educacional e a efetivação de políticas orientadas à educação integral, inclusiva e equitativa. Embora quase a totalidade das escolas disponha de acesso à internet e de equipamentos pedagógicos básicos, persistem déficits significativos em acessibilidade física, com apenas 57,7% das escolas do Ensino Médio contando com banheiros adaptados, além de limitações na oferta de quadras esportivas, auditórios e espaços adequados para atividades pedagógicas diversificadas.

Observa-se, ainda, forte concentração urbana da oferta educacional, com mais de 95% das matrículas do Ensino Médio localizadas em áreas urbanas, o que impõe desafios adicionais à organização da oferta em territórios rurais e de menor densidade populacional. Esses indicadores reforçam a

necessidade de decisões regulatórias e de planejamento educacional orientadas por evidências, capazes de articular expansão da oferta, qualificação da infraestrutura e sustentabilidade do sistema, assegurando coerência entre dados, normativas e políticas públicas no âmbito do Sistema Estadual de Ensino (CEEEd/RS, Relatório de Monitoramento do PEE/RS, Parte III).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores educacionais constituem instrumentos indispensáveis para a análise da realidade educacional e para o acompanhamento das políticas públicas. Contudo, conforme demonstrado nas Partes III e IV do Relatório de Monitoramento do PEE/RS, sua efetividade depende de leituras institucionais qualificadas, capazes de articular dados, normativas e contextos educacionais de forma crítica, responsável e orientada pela equidade.

Nesse cenário, o CEEEd/RS desempenha papel decisivo na qualificação do uso dos indicadores, ao promover análises institucionais que fortalecem a tomada de decisão, a regulação educacional e o compromisso com a qualidade social da educação no âmbito do Sistema Estadual de Ensino.

9. REFERÊNCIAS

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL (CEEEd/RS).

Relatório de Monitoramento do Plano Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (PEE/RS): 2014–2024. Porto Alegre: CEEEd/RS.