

Proposta de aprimoramento das metas de aprendizagem adequada no PNE

As metas de aprendizagem adequada para os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio do Novo Plano Nacional de Educação (PNE), Metas 5.b. e 5.d., embora meritórias em sua ambição, **podem ser aprimoradas para torná-las mais exequíveis e efetivamente orientadas para a redução das desigualdades educacionais.**

A meta de garantir que 100% dos estudantes alcancem aprendizagem adequada em todas as etapas da Educação Básica até o final da próxima década, embora desejável como horizonte normativo, **não se mostra factível à luz da realidade brasileira e das referências internacionais disponíveis.** Os níveis de desempenho considerados *adequados* pelo Inep¹ correspondem a patamares alcançados por cerca de 70% dos estudantes aos 15 anos de idade em sistemas educacionais desenvolvidos. Ou seja, **mesmo países com trajetórias consolidadas de qualidade educacional não atingem universalmente esse nível de desempenho.**

No caso brasileiro, a discrepância entre a meta proposta e o ponto de partida atual é ainda mais acentuada. Os resultados do Saeb das últimas duas décadas indicam avanços, porém particularmente lentos nos Anos Finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, sugerindo que, mesmo com políticas eficazes e aceleração no ritmo de melhoria, atingir 100% de aprendizagem adequada em todas as etapas em apenas dez anos seria irreal. Trata-se, portanto, de **metas incompatíveis com as evidências empíricas disponíveis e com a capacidade real de avanço no período considerado.**

Além disso, é fundamental considerar a trajetória das coortes de estudantes ao longo da Educação Básica. Aqueles que concluirão o Ensino Médio em 2035 encontram-se, em 2025, no 2º ano do Ensino Fundamental. Embora ainda não haja dados consolidados de alfabetização para esse ano, as estimativas indicam que aproximadamente 60% das crianças estarão alfabetizadas ao final do ciclo de alfabetização, o que significa que cerca de 40% ainda não terão atingido as habilidades básicas de leitura e escrita. Esse cenário evidencia a magnitude do desafio: **há muito a ser feito para garantir o direito à aprendizagem dessas crianças, mas, considerando esse ponto de partida, não é realista supor que, no horizonte do Plano, ao menos 80% dos estudantes alcançarão níveis adequados de aprendizagem ao final do Ensino Médio.**

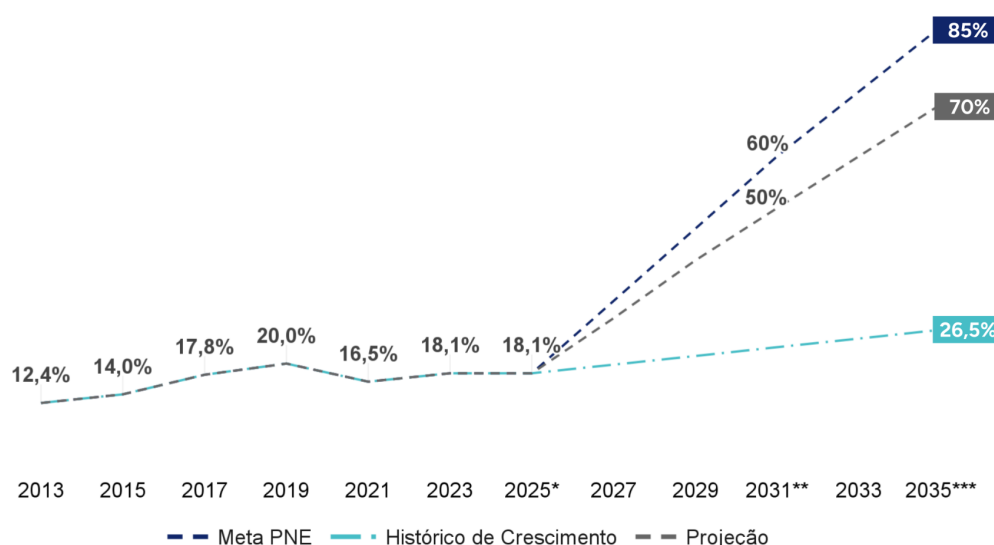
Nesse contexto, a **definição de metas mais graduais e realistas é essencial para preservar o caráter mobilizador do novo PNE.** Metas exequíveis permitem orientar melhor as políticas públicas, incentivar o engajamento dos gestores e sustentar o compromisso com avanços efetivos na aprendizagem. Metas inalcançáveis, por outro lado, tendem a produzir o efeito inverso, desestimulando gestores e fragilizando a mobilização necessária para mudanças concretas.

Diante disso, propõe-se **novas redações para as metas 5.b e 5.d**, de modo a prever objetivos ambiciosos de aprendizagem adequada, sem perder de vista a realidade das redes de ensino brasileiras e o ritmo histórico de evolução dos indicadores educacionais.

¹ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) está trabalhando no desenvolvimento de padrões de desempenho de aprendizagem em quatro níveis - Abaixo do Básico, Básico, Adequado e Avançado ([Inep, junho de 2025](#)). Essa estrutura em níveis de proficiência já é utilizada por diversos estados e municípios no país, e deverá ser oficialmente instituída em breve, orientando a definição de padrões de desempenho em todo o país. Neste sentido, propõe-se utilizar a lógica de níveis de proficiência nas metas de aprendizagem do PNE, assim como já previsto no texto original do PL enviado pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional.

Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a nova redação da **meta 5.b propõe que 70% dos estudantes alcancem o nível adequado de aprendizagem ao final do decênio de vigência do PNE, com uma meta intermediária de 50% em cinco anos**, associada ao compromisso de que todos os estudantes alcancem pelo menos o nível básico. A proposta considera que os estudantes que estarão no 5º ano em 2031, quando se espera alcançar 70% de aprendizagem adequada, conforme a meta 5.a² chegarão ao 9º ano em 2035 mantendo esse patamar de desempenho. Essa meta **representa um avanço expressivo em relação ao cenário atual, no qual apenas 18,1% dos estudantes do 9º ano apresentam aprendizagem adequada** (Saeb 2023), o que corresponde a um aumento de 52 pontos percentuais em dez anos.

Figura 1: Trajetória histórica e metas propostas para o percentual de estudantes com Aprendizagem Adequada em Língua Portuguesa e Matemática nos Anos Finais do Ensino Fundamental

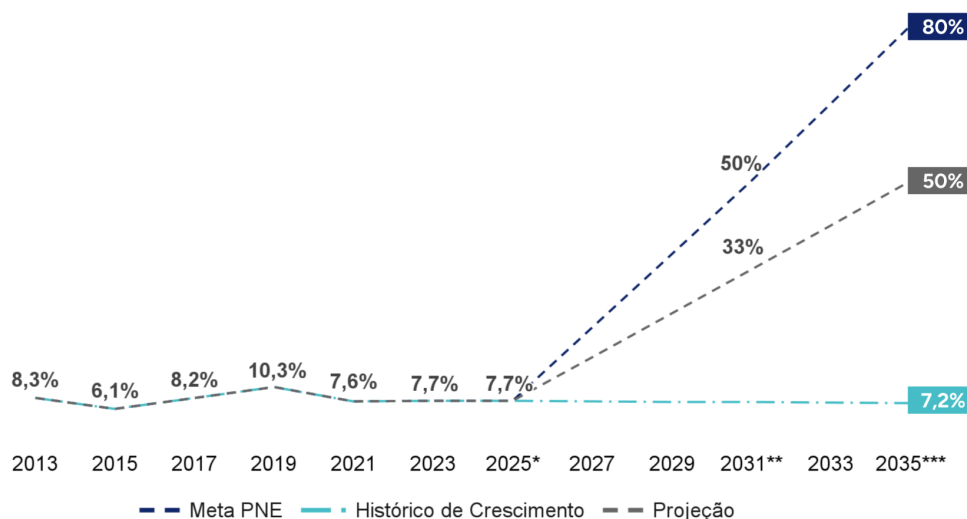


Fonte: MEC (Inep. Saeb (2023) Nota: * Para fins de projeção, considera-se para 2025 o dado mais recente (2023). ** Projeção referente à meta intermediária do PNE; *** Projeção referente à meta de 10 anos do PNE.

No Ensino Médio, a **nova redação da meta 5.d estabelece que 50% dos estudantes alcancem o nível adequado de aprendizagem ao final do decênio, com uma meta intermediária de 33% em cinco anos, combinada ao alcance do nível básico por todos os estudantes**. A meta parte de uma linha de base de apenas 8%, conforme os resultados do Saeb 2023, e foi formulada considerando a trajetória dos estudantes ao longo do Ensino Fundamental, sob a hipótese de não haver perdas significativas de aprendizagem. Assim, os 50% de estudantes com aprendizagem adequada no 9º ano em 2031 (meta 5.b) chegariam à 3ª série do Ensino Médio em 2034 com o mesmo nível de desempenho, tornando razoável projetar esse patamar também para 2035.

² Meta 5.a. Assegurar que 100% (cem por cento) dos estudantes, ao término dos anos iniciais do ensino fundamental, alcancem o nível básico de aprendizagem, com pelo menos 70% (setenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o quinto ano de vigência deste PNE, e 90% (noventa por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o final do decênio.

Figura 2: Trajetória histórica e metas propostas para o percentual de estudantes com Aprendizagem Adequada em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Médio



Fonte: MEC(Inep. Saeb (2023) Nota: * Para fins de projeção, considera-se para 2025 o dado mais recente (2023). ** Projeção referente à meta intermediária do PNE; *** Projeção referente à meta de 10 anos do PNE.

Cabe destacar que, além de assegurar a exequibilidade das metas de aprendizagem adequada, a formulação proposta parte do princípio de que o país deve combinar o avanço consistente nos níveis adequados de aprendizagem com o **compromisso absoluto de zerar o número de estudantes nos níveis mais críticos, garantindo que 100% dos estudantes atinjam, no mínimo, o nível básico em todas as etapas da Educação Básica**, tal qual já incorporado nas versões atuais das metas 5.a, 5.b. e 5.d.

Para além das razões já apresentadas, a manutenção de metas de aprendizagem excessivamente ambiciosas gera um risco institucional relevante, **dada a previsão do art. 25, §4º, do PL nº 2.614/2024, de vincular o acesso a recursos federais do Programa Nacional de Infraestrutura Escolar (PNIE) ao cumprimento dessas metas**³. Caso essa condicionalidade se baseie em patamares pouco factíveis, aumenta-se o risco de descumprimento formal, o que pode acabar restringindo o acesso a investimentos justamente para as redes que partem de piores condições estruturais e educacionais. Nesse sentido, a redução e o ajuste das metas são essenciais para garantir coerência entre as metas do PNE, os instrumentos de financiamento e a lógica de equidade que deve orientar a política educacional.

Considerando esse cenário, as metas propostas são ambiciosas, porém atingíveis e necessárias. Elas têm potencial para **induzir políticas públicas voltadas à recomposição e à consolidação das aprendizagens essenciais, especialmente entre os grupos historicamente mais vulnerabilizados**, ao mesmo tempo em

³Art. 25. O acesso às aplicações do Programa ficará condicionado à adesão e à pactuação quanto à trajetória de cumprimento das metas do PNE.

(...) § 4º No caso de ações destinadas a avanços para patamares superiores de infraestrutura, a pactuação a que se refere o caput estará condicionada à comprovação de evolução no cumprimento de metas de acesso e rendimento escolar, com melhoria da aprendizagem da rede de ensino e redução de desigualdades, considerando, no mínimo, raça, cor, sexo e nível socioeconômico, monitoradas por indicadores oficiais relacionados às metas dos Objetivos 3 e 5 do Anexo I.

que reafirmam o compromisso de que **o país deve mirar alto, partindo de uma base sólida e da realidade atual das redes de ensino.**

Versão aprovada na Câmara dos Deputados	Ajuste proposto
Meta 5.b. Assegurar que 100% (cem por cento) dos estudantes, ao término dos anos finais do ensino fundamental, alcancem o nível básico de aprendizagem, com pelo menos 60% (sessenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o quinto ano de vigência deste PNE, e 85% (oitenta e cinco por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o final do decênio.	Meta 5.b. Assegurar que 100% (cem por cento) dos estudantes, ao término dos anos finais do ensino fundamental, alcancem o nível básico de aprendizagem, com pelo menos 50% (cinquenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o quinto ano de vigência deste PNE, e 70% (setenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o final do decênio.
Meta 5.d. Assegurar que 100% (cem por cento) dos estudantes, ao término do ensino médio, alcancem o nível básico de aprendizagem, com pelo menos 50% (cinquenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o quinto ano de vigência deste PNE, e 80% (oitenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o final do decênio.	Meta 5.d. Assegurar que 100% (cem por cento) dos estudantes, ao término do ensino médio, alcancem o nível básico de aprendizagem, com pelo menos 33% (trinta e três por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o quinto ano de vigência deste PNE, e 50% (cinquenta por cento) deles no nível adequado de aprendizagem, até o final do decênio.