

Proposta de Emenda modificativa ao substitutivo do PL 2614/2024 (PNE), referente às metas do Objetivo 5

Objetivo da Emenda:

O objetivo da proposta aqui apresentada é ajustar as metas do Objetivo 5¹ do substitutivo do Projeto de Lei nº 2.614/2024, divulgado em 14 de outubro de 2025 pelo relator deputado Moses Rodrigues (União/CE), voltado à garantia de aprendizagem adequada nos Ensinos Fundamental e Médio, **de modo que sejam ambiciosas, mas factíveis, além de incluir o compromisso de universalizar o nível básico de aprendizagem para todos os estudantes até o final do decênio.**

A inclusão da meta de **100% dos estudantes no nível básico de proficiência** é fundamental para reforçar o compromisso do PNE com a erradicação dos níveis mais críticos de proficiência, contribuindo com a melhoria efetiva da qualidade da Educação Básica e a superação das desigualdades educacionais no país.

O quadro a seguir traz a proposta de modificação do texto do substitutivo do Projeto de Lei nº 2.614/2024 e, na sequência, são apresentados alguns argumentos para embasar a sugestão.

PROPOSTA PARA O OBJETIVO 5
Meta 5.a. Assegurar, até o final do decênio, o nível básico de aprendizagem ao final dos anos iniciais do Ensino Fundamental para 100% (cem por cento) dos estudantes, com, no mínimo, 90% (noventa por cento) deles ao menos no nível adequado, assegurando que 70% (setenta por cento) esteja em nível adequado ou superior até o quinto ano de vigência do plano.
Meta 5.b. Assegurar, até o final do decênio, o nível básico de aprendizagem ao final dos anos finais do Ensino Fundamental para 100% (cem por cento) dos estudantes, com, no mínimo, 70% (setenta por cento) deles ao menos no nível adequado, assegurando que 50% (cinquenta por cento) esteja em nível adequado ou superior até o quinto ano de vigência do plano.
Meta 5.c. Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino fundamental entre grupos sociais definidos por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização, de modo que, até o final da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).
Meta 5.d. Assegurar, até o final do decênio, o nível básico de aprendizagem ao final do Ensino Médio para 100% (cem por cento) dos estudantes, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) deles ao menos no nível adequado, assegurando que 33% (trinta e três por cento) esteja em nível adequado ou superior até o quinto ano de vigência do plano.
Meta 5.e. Reduzir as desigualdades de aprendizagem no ensino médio entre grupos sociais definidos por raça/cor, sexo, nível socioeconômico, região e localização, de modo que, até o fim da vigência deste PNE, a razão dos resultados entre os grupos individualmente considerados seja igual ou superior a 90% (noventa por cento).

¹ Objetivo 5: Garantir a aprendizagem dos estudantes no ensino fundamental e no ensino médio, em todas as modalidades educacionais, com inclusão e redução de desigualdades, visando à sua superação.

Argumentos

As metas de aprendizagem adequada previstas na redação original do PL nº 2.614/2024, do Poder Executivo, e mantidas no texto substitutivo do relator, embora meritórias em sua ambição, podem ser aprimoradas para torná-las mais exequíveis e efetivamente orientadas para a redução das desigualdades educacionais, a partir da superação dos níveis mais críticos de aprendizagem que ainda persistem no país.

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.

O nível **Abaixo do Básico** representa o patamar mais baixo de desempenho em uma escala de proficiência. Segundo definição do Inep, *“Este padrão indica o não desenvolvimento de habilidades fundamentais a uma determinada etapa de escolarização. Os estudantes que se encontram neste padrão de desempenho apresentam significativo comprometimento no alcance das habilidades previstas pela norma curricular para a área de conhecimento e/ou componente, na etapa avaliada. São estudantes que têm a sua trajetória acadêmica seriamente comprometida e, por isso, necessitam de intervenções emergenciais de recomposição de aprendizagens necessárias à etapa de escolarização em que se encontram”* ([Inep, junho de 2025](#)).

Os dados do Saeb 2023 para a rede total evidenciam a gravidade desse quadro: 19% dos estudantes dos Anos Iniciais estão abaixo do básico em Matemática e 14% em Língua Portuguesa; nos Anos Finais, os percentuais sobem para 29% e 16%, respectivamente; e no Ensino Médio, chegam a 55% e 30%. Esses estudantes são majoritariamente os mais pobres e negros, revelando que o baixo desempenho está diretamente associado às desigualdades socioeconômicas e raciais persistentes.

Neste sentido, uma inovação importante para o Objetivo 5 é incluir o **compromisso de assegurar que 100% dos estudantes estejam ao menos no nível básico, zerando o percentual dos estudantes abaixo do básico, além de se estabelecer metas intermediárias e ao final do decênio mais realistas para o nível adequado. Esse é um passo indispensável para garantir equidade, justiça educacional e o direito à aprendizagem de todos.**

No que diz respeito à aprendizagem adequada, 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 ambição, **não é factível à luz da realidade brasileira e das referências internacionais disponíveis.** Os níveis de desempenho considerados adequados pelo Inep estão alinhados 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 mostram avanços, mas particularmente lentos nos Anos Finais e no Ensino Médio, indicando 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 incondizentes com as evidências empíricas e com a capacidade real de transformação estrutural no período considerado.**

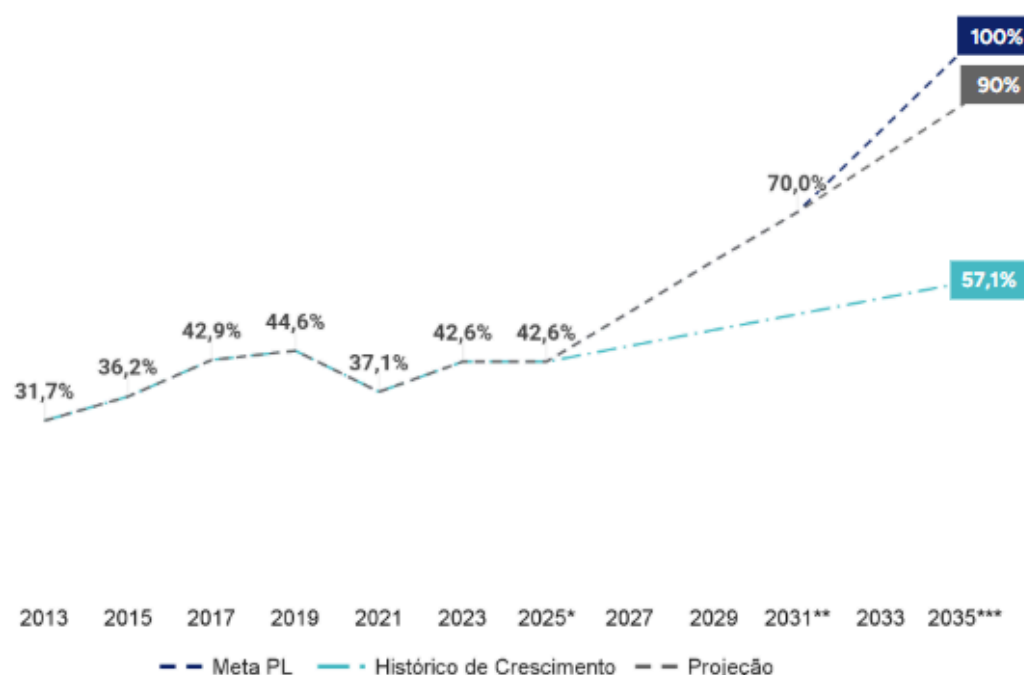
Além disso, é fundamental levar em conta a trajetória das coortes de estudantes. Por exemplo, aqueles que concluirão o Ensino Médio em 2035 já encontram-se, em 2025, no 2º ano do Ensino Fundamental. Embora ainda não haja dados consolidados de alfabetização para esse ano, as estimativas indicam que aproximadamente 60% das crianças estarão alfabetizadas ao final do seu ciclo de alfabetização, o que significa que 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 é irreal supor que todas alcançarão níveis adequados de aprendizagem quando chegarem ao fim do Ensino Médio.

Portanto, **a definição de metas mais graduais e realistas é essencial para preservar o caráter mobilizador do novo Plano Nacional de Educação.** Metas exequíveis permitem orientar melhor as políticas, incentivar o engajamento dos gestores e sustentar o compromisso com o avanço efetivo da aprendizagem. Metas inalcançáveis tendem a produzir o efeito contrário, desestimulando gestores e comprometendo a mobilização necessária para avanços concretos.

Nesse sentido, a emenda propõe **novas redações para as metas 5.a, 5.b e 5.d**, de modo a prever metas ambiciosas de aprendizagem adequada, **sem perder de vista a realidade das redes de ensino brasileiras e o ritmo histórico** de evolução dos indicadores. Além disso, traz uma **importante inovação ao PNE, ao lançar luz para a eliminação dos níveis mais críticos de aprendizagem, reforçando a equidade e a aprendizagem como princípios do PNE.**

No caso dos Anos Iniciais, a nova redação da **meta 5.a** estabelece que 90% das crianças atinjam o nível adequado de aprendizagem até o final do decênio de vigência do PNE, com uma meta intermediária de 70% em cinco anos, e que nenhum estudante permaneça no nível abaixo do básico ao fim do período. Para orientar a nova proposta de redação da meta, considerou-se que as crianças que farão o Saeb do 5º ano em 2035 entrarão no 1º ano em 2031 e devem estar alfabetizadas até 2032 ao fim de seu 2º ano do Ensino Fundamental. Como a meta nacional prevê 90% de crianças alfabetizadas no 2º ano em 2032, estimou-se um percentual de 90% de estudantes com aprendizagem adequada no 5º ano em 2035. Esse patamar já representaria mais que o dobro do nível atual de aprendizagem adequada no país, hoje em 42,6% no 5º ano, conforme dados do Saeb 2023. Atingir essa meta significaria um avanço de 47 pontos percentuais em dez anos e de 27 pontos percentuais em cinco anos, configurando uma trajetória bastante desafiadora, porém compatível com o ritmo de melhoria que o país colocou como meta na alfabetização.

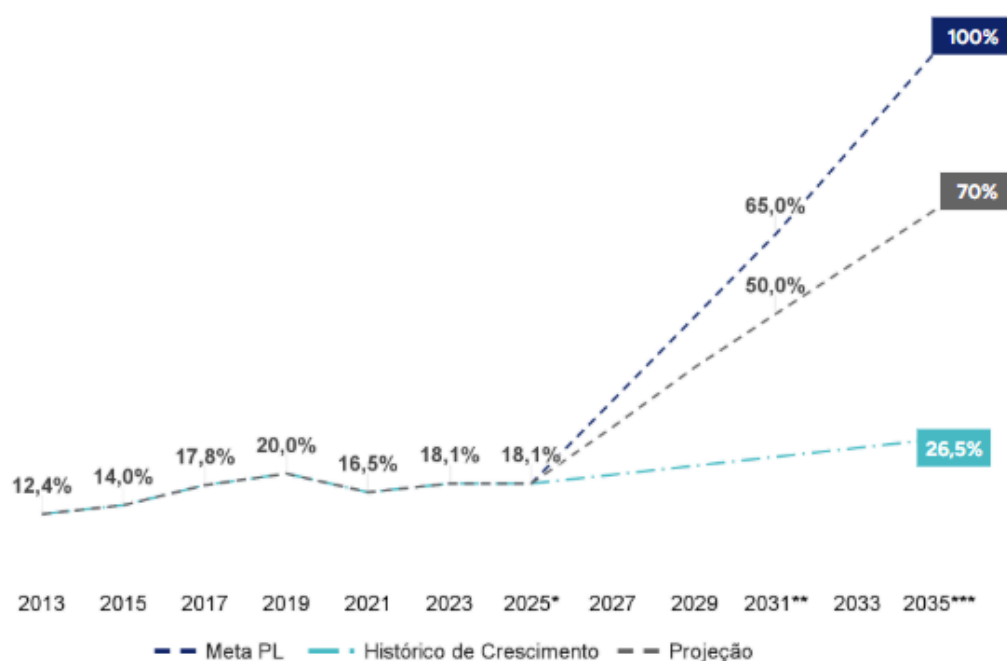
Figura 1: Trajetória histórica e metas propostas para o percentual de estudantes com Aprendizagem Adequada em Língua Portuguesa e Matemática nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental



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.

Nos Anos Finais do Ensino Fundamental, a nova redação da **meta 5.b** propõe que 70% dos estudantes alcancem o nível adequado de aprendizagem até o final do decênio de vigência do PNE, com uma meta intermediária de 50% em cinco anos, com o compromisso de zerar o percentual de alunos com desempenho abaixo do 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.a), chegarão ao 9º ano em 2035 com o mesmo padrão de desempenho. Essa meta representa um avanço expressivo em relação ao cenário atual, em que apenas 18,1% dos estudantes do 9º ano apresentam aprendizagem adequada (Saeb 2023), representando um salto de 52 pontos percentuais em dez anos.

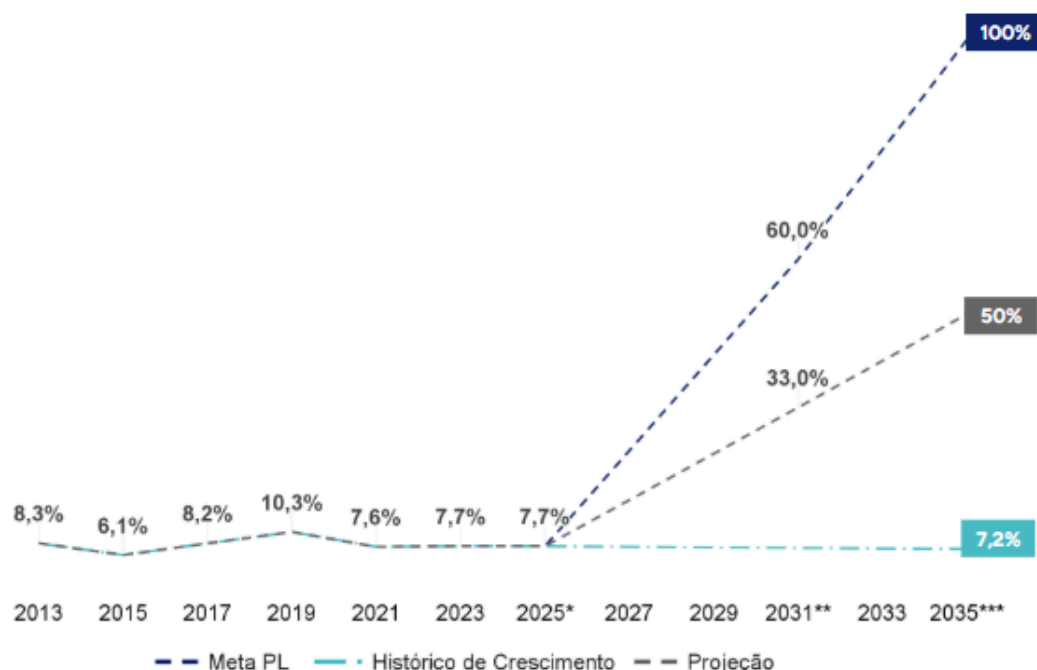
Figura 2: Trajetória histórica e metas propostas para o percentual de estudantes com Aprendizagem Adequada em Língua Portuguesa e Matemática nos Anos Finais do Ensino Fundamental



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 até o final do decênio de vigência do PNE, com uma meta intermediária de 33% em cinco anos, com a redução a zero do percentual de estudantes no nível abaixo do básico de aprendizagem. A meta parte de uma linha de base de apenas 8%, conforme os resultados do Saeb 2023. Ela foi formulada considerando as metas do Ensino Fundamental e a hipótese de não haver perdas significativas ao longo da trajetória escolar. Assim, os 50% com aprendizagem adequada no 9º ano em 2031 (ver meta 5.b) chegariam à 3ª série do Ensino Médio em 2034 com o mesmo nível. Assim, é razoável projetar 50% dos estudantes com aprendizagem adequada no Ensino Médio também em 2035.

Figura 3: 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 defender a exequibilidade das metas de aprendizagem adequada, a formulação proposta parte do princípio de que o país deve combinar o avanço consistente nos níveis de aprendizagem adequada com o absoluto compromisso de zerar o número de estudantes nos níveis mais críticos de aprendizagem, assegurando 100% de estudantes com aprendizagem ao menos no nível básico, em todas as etapas da Educação Básica.**

Considerando esse cenário, **as metas propostas pela emenda são ambiciosas, porém atingíveis e necessárias**, capazes de induzir políticas públicas focadas na recomposição e consolidação das aprendizagens essenciais, especialmente para os grupos historicamente mais vulnerabilizados. Ao mesmo tempo, **reafirmam o compromisso de que o país deve mirar alto, mas a partir de uma base sólida e na realidade atual das redes de ensino.**