

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: O NÃO CUMPRIMENTO DA META 5 E O DESAFIO DE ALFABETIZAÇÃO NO BRASIL (2014-2024)

Elisângela dos Santos Gama ¹
Haylton Gomes Ferreira ²
Mauro Guterres Barbosa ³

RESUMO

O presente trabalho analisa criticamente a execução da Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, que estabelece a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, articulando o direito à educação como fundamento constitucional e pilar da cidadania. De caráter exploratório-explicativo, tem como objetivo discutir os avanços e desafios na implementação dessa meta, considerando tanto a alfabetização quanto o letramento matemático como direitos estruturantes para o desenvolvimento integral e a promoção da equidade educacional. O estudo ancora-se em documentos legais, como a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o próprio PNE, bem como em dados oficiais e análises presentes no balanço final do PNE elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Brasil, 2025), além de aportes teóricos de autores como Freire, Araújo, Soares e Marshall, que compreendem a alfabetização como prática social e direito fundamental. Destaca-se ainda a concepção de letramento matemático, discutida por Santos (2020) ao analisar sua relevância nos anos iniciais do ensino fundamental, e por Soares (2004), ao tratar das múltiplas dimensões do letramento e da alfabetização, compreendendo-o como parte indissociável da alfabetização plena. Nesse sentido, a capacidade de interpretar, raciocinar e aplicar conceitos matemáticos é entendida como essencial ao exercício da cidadania crítica. A análise evidencia que, apesar da relevância estratégica da Meta 5, apenas avanços parciais foram alcançados, em razão de desigualdades regionais, descontinuidade de políticas públicas, fragilidade nos instrumentos de avaliação e impactos socioeconômicos sobre a aprendizagem. Observou-se que a substituição da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sem critérios claros, dificultou o monitoramento e a comparabilidade dos resultados, enquanto a pandemia de COVID-19 intensificou as disparidades educacionais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Conclui-se que a efetivação da Meta 5 exige ações integradas entre diferentes setores, investimento contínuo na valorização docente, fortalecimento do monitoramento e políticas públicas duradouras comprometidas com a equidade educacional. A alfabetização e o letramento matemático, compreendidos como direitos estruturantes, são fundamentais para promover não apenas a aprendizagem, mas também a cidadania e a justiça social.

Palavras-chave: Alfabetização, Desigualdades educacionais, Letramento matemático, Políticas públicas, Plano Nacional de Educação.

¹ Graduanda pelo Curso de Matemática Licenciatura da Universidade Estadual do Maranhão - MA, elisangelagamax@gmail.com;

² Graduando pelo Curso de Matemática Licenciatura da Universidade Estadual do Maranhão - MA, haytongomez@email.com;

³ Professor Orientador: Doutor em Educação em Ciências e Matemática, Departamento de Matemática e Informática da Universidade Estadual do Maranhão – MA, maurobarbosa@professor.uema.br.



INTRODUÇÃO

Desde os primeiros anos de vida, a criança inicia um processo contínuo de descobertas e aprendizagens. Ao ingressar na escola, geralmente por volta dos três anos de idade, a criança continua o desenvolvimento de suas habilidades cognitivas e sociais. Para Kishimoto (2017), o indivíduo em sua fase infantil é percebido como um ser com características próprias que precisam ser trabalhadas e desenvolvidas. Além disso, a autora destaca que a infância é a fase da “idade do possível”, ou seja, é um período importante e cheio de potencialidades a ser explorado. Ressalta-se que, para Kishimoto (2017), é em decorrência desta “natureza própria” da criança que possibilita:

[...] projetar sobre ela a esperança de mudança, de transformação social e renovação moral. A infância é portadora de uma imagem de inocência: de candura moral, imagem associada à natureza primitiva dos povos, um mito que representa a origem do homem e da cultura. (Kishimoto, 2017, p.22)

Nessa perspectiva, a concepção reforça a importância de compreender a infância como uma fase de amplas potencialidades, em que o ambiente escolar assume papel essencial na formação integral do sujeito. Assim, o ingresso na educação infantil marca o início de um processo de desenvolvimento que vai além da aprendizagem formal, abrangendo dimensões cognitivas, sociais e afetivas fundamentais para o sucesso escolar e o desenvolvimento individual e social da criança. Desta forma, no ambiente escolar o contato com a linguagem e com os números pode favorecer o interesse pela descoberta e fortalece o gosto pelo conhecimento, sendo assim, torna-se importante promover o letramento linguístico e matemático, elementos essenciais na trajetória do estudante.

A educação, nesse sentido, constitui-se como um direito fundamental assegurado pelo Estado, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, garantindo a todas as crianças o acesso à aprendizagem e ao pleno desenvolvimento. Passando a ser entendido como um dever do Estado e da família. Além de ser um dever a colaboração de toda a sociedade no que se refere o cumprimento desse direito.

Nesse sentido, o artigo 206 da Constituição, estabelece os fundamentos do ensino no país, enfatizando a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, a valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática do ensino público. Esses preceitos orientam a formulação de políticas públicas voltadas à promoção de uma educação de qualidade, equitativa e socialmente referenciada.





Nesse contexto, o Plano Nacional de Educação 2014–2024, instituído pela Lei nº 13.005/2014, configura-se como uma política de Estado destinada a assegurar a efetivação do direito à educação ao longo de um decênio. Conforme estabelece a legislação, o PNE define metas e estratégias para garantir a universalização da educação básica e a melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2014, Art. 2º). Estudos e documentos internacionais reforçam a importância de um planejamento integrado, capaz de articular diretrizes, metas e instrumentos de acompanhamento, promovendo uma educação de qualidade e equitativa para todos (Unesco, 2015).

Nesse sentido, a Meta 5, que trata da alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, reflete a concepção de alfabetização como direito social, integrando a educação como prática social e promotora da cidadania (Soares, 2004).

Entretanto, apesar de sua proposta ambiciosa e de sua importância como instrumento de articulação de políticas públicas educacionais em nível nacional, o PNE apresentou baixa efetividade em sua execução. Segundo a análise da execução das metas divulgada em 2025 pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, apenas 4 das vinte metas foram ao menos parcialmente cumpridas. A maioria das metas encontra-se em situação de descumprimento, revelando um cenário de insuficiência nos avanços planejados.

Essa realidade evidencia falhas estruturais, como a descontinuidade de políticas públicas, a ausência de um sistema de monitoramento eficaz, os entraves na cooperação entre os entes federativos e a insuficiência de investimentos, sobretudo em regiões historicamente marcadas por desigualdades sociais e educacionais. Segundo Sarmiento et al. (2024), o não cumprimento das metas estruturantes compromete diretamente a efetividade do direito à educação e a superação das desigualdades no país.

Diante desse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar criticamente a execução da Meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014–2024, que prevê a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Para tanto, busca-se investigar a implementação dessa meta, considerando avanços, obstáculos, desigualdades regionais e limitações no monitoramento, à luz de dados oficiais, documentos legais e aportes teóricos contemporâneos.



METODOLOGIA

O presente estudo se propõe a analisar criticamente a execução da Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que estabelece a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental.

A pesquisa caracteriza-se como exploratório-explicativa, uma vez que busca compreender e discutir os avanços e desafios da implementação da meta, bem como os fatores que interferem em seu cumprimento. Nessa perspectiva, a pesquisa exploratória visa “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (Gil, 2008, p.25), enquanto a pesquisa explicativa “têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos estudados” (Gil, 2008, p.26).

Como procedimentos metodológicos, o estudo baseia-se em um levantamento documental e bibliográfica, tendo como fontes principais a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei nº 9.394/1996), o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e relatórios de monitoramento do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). A partir dessas fontes, realizou-se uma leitura crítica e interpretativa dos indicadores e das políticas de alfabetização, com o objetivo de discutir a coerência entre as metas estabelecidas e os resultados alcançados no período de vigência do PNE.

REFERENCIAL TEÓRICO

A alfabetização não se limita à aprendizagem da leitura e da escrita; ela envolve o desenvolvimento de competências cognitivas, sociais e culturais que possibilitam à criança interpretar, compreender e interagir criticamente como o mundo ao seu redor (Freire, 1996). Nesse sentido, o conceito de letramento amplia a visão tradicional da alfabetização, incorporando práticas sociais de uso da linguagem e do conhecimento matemático.

No que se refere especificamente ao letramento matemático, Santos (2020) destaca que os anos iniciais do ensino fundamental são de grande importância para a formação de habilidades que permitem à criança interpretar, raciocinar e aplicar conceitos matemáticos no seu cotidiano. Para a autora, o letramento matemático consiste em desenvolver a capacidade de compreender quantidades, relações e padrões, de modo que a criança consiga tomar





Esse posicionamento reforça a ideia de que a alfabetização na idade certa não é apenas uma questão escolar, mas um direito social estruturante, essencial para a formação de cidadãos críticos e participativos, alinhando-se diretamente aos objetivos da Meta 5 do PNE.

Portanto, a fundamentação teórica apresentada evidencia que a alfabetização e o letramento matemático são direitos estruturantes, fundamentais para o desenvolvimento integral da criança e para a promoção da equidade educacional. Conforme discutido por Santos (2020) e Soares (2004), o letramento matemático nos anos iniciais não se restringe ao domínio de conceitos, mas envolve a capacidade de interpretar, raciocinar e aplicar conhecimentos em situações reais, consolidando a aprendizagem de forma significativa. Ao mesmo tempo, a análise de Araújo (2011) e Marshall (1967, apud Nascimento & Cury, 2020) demonstra que as desigualdades educacionais vão além do acesso à escola, refletindo práticas institucionais e políticas públicas historicamente estruturadas que influenciam a efetividade da alfabetização no país.

Dessa forma, a efetivação da Meta 5 do PNE requer não apenas esforços pedagógicos, mas também políticas integradas, monitoramento consistente e investimentos contínuos, garantindo que todas as crianças tenham seu direito à educação plenamente respeitado e promovendo a construção de cidadãos críticos, conscientes e participativos. Nesse sentido, Freire (1996) reforça que o educador é mediador do conhecimento, e Marshall (1967) enfatiza que a educação é um direito social fundamental, essencial para a formação cidadã. Assim, compreender o letramento matemático como prática social implica considerar a dimensão política da alfabetização, reconhecendo que sua promoção exige políticas públicas consistentes, valorização docente e estratégias pedagógicas que superem as desigualdades históricas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados referentes à alfabetização das crianças brasileiras revelam um percurso marcado por avanços irregulares, mudanças metodológicas e lacunas significativas de monitoramento ao longo da última década. A análise dos indicadores disponíveis demonstra que o processo de avaliação da aprendizagem inicial passou por diversas alterações, que dificultam a comparação contínua dos dados e comprometem a interpretação dos avanços educacionais.

Entre os instrumentos utilizados, destaca-se a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), aplicada às crianças do 3º ano do Ensino Fundamental, que serviu como base para o





acompanhamento dos níveis de leitura, escrita e matemática. Contudo, mesmo nos anos de aplicação regular, os resultados apontaram níveis de aprendizagem ainda distantes do esperado. Além disso, a própria estrutura da avaliação foi alvo de críticas por seu caráter padronizado, que muitas vezes não reflete as diferentes realidades regionais e socioeconômicas do país.

Em 2019, a mudança da aplicação da ANA para o Sistema de Avaliação da Educação Básica, SAEB, agora voltada ao 2º ano do Ensino Fundamental, alterou novamente o parâmetro de análise, comprometendo a comparação dos dados em relação ao objetivo estabelecido. Essa transição evidenciou a fragilidade dos critérios utilizados, pois não havia parâmetros claros e consensuais sobre o que caracterizaria, de fato, uma criança alfabetizada dentro dos novos moldes da avaliação.

A pandemia de Covid-19 (2020–2023) agravou ainda mais o cenário. A suspensão das aulas presenciais e as desigualdades no acesso ao ensino remoto impactaram diretamente o processo de alfabetização, que intensificou as desigualdades educacionais. Muitas crianças em situação de vulnerabilidade não tiveram acesso às tecnologias necessárias para acompanhar as aulas remotas, o que gerou defasagens ainda maiores nos níveis de leitura e escrita, conforme apontado pela Unesco (2021).

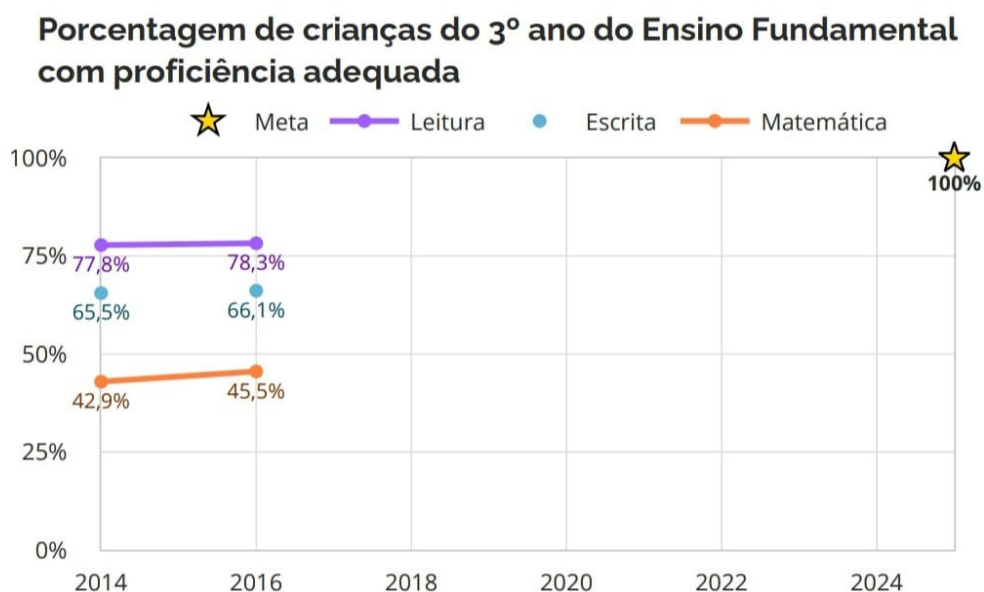
Esse cenário resultou em uma queda de 55% para 36% no percentual de crianças consideradas alfabetizadas, segundo dados do INEP (2023). Apesar desse retrocesso, levantamentos mais recentes, com base em sistemas estaduais de avaliação, indicam uma recuperação gradual, alcançando 56% de alfabetização em 2023.

Esse contexto levou o governo federal a instituir, em 2023, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, iniciativa que visa recompor as aprendizagens perdidas e antecipar o processo de alfabetização para o 2º ano do Ensino Fundamental.

Na figura 1, observa-se a evolução dos indicadores de leitura, escrita e matemática entre 2014 e 2024. Nota-se a interrupção de dados em alguns períodos, especialmente entre 2018 e 2024, consequência tanto das discontinuidades avaliativas quanto da crise sanitária mundial, que afetou diretamente a coleta e o desempenho das avaliações educacionais.



Figura 1: – Porcentagem de crianças do 3º do Ensino Fundamental com proficiência adequada



Fonte: ANA / INEP / MEC. Elaboração: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2025)

Além dos percentuais gerais de alfabetização, os dados evidenciam desigualdades estruturais que comprometem o alcance dos objetivos educacionais. A análise regional das avaliações de 2014 e 2016 mostra que os estudantes das regiões Norte e Nordeste apresentaram desempenho até 20 pontos percentuais abaixo da média nacional, especialmente na habilidade matemática. Essa disparidade reflete o impacto das condições socioeconômicas e da distribuição desigual de recursos educacionais entre as redes de ensino.

Outro ponto relevante é a pressão exercida sobre as escolas e professores para a obtenção de resultados imediatos nas avaliações de alfabetização, o que pode gerar um foco precoce e restrito no letramento, em detrimento de outras experiências formativas essenciais ao desenvolvimento integral da criança. Tais aspectos reforçam que a busca por índices positivos não deve se sobrepor à qualidade e à equidade do processo educativo, exigindo políticas públicas que considerem a justiça social e as diferenças regionais no desenho e na execução das ações voltadas à alfabetização

Esse cenário evidencia não apenas os impactos da pandemia na aprendizagem, mas também a fragilidade estrutural das políticas públicas voltadas à alfabetização. A ausência de critérios consistentes, a descontinuidade das avaliações e as desigualdades regionais persistentes revelam que a Meta 5, apesar de sua importância estratégica, não foi efetivamente cumprida.





A alfabetização, pilar fundamental do direito à educação, exige ações integradas, monitoramento coerente e compromisso político duradouro para que se torne realidade para todas as crianças brasileiras. Assim, os resultados reforçam que a alfabetização plena depende de continuidade nas políticas públicas e de um compromisso coletivo com a equidade educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada evidencia que, apesar das metas ambiciosas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014–2024), a Meta 5, que prevê a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, não foi plenamente alcançada. Avanços foram observados em alguns indicadores, mas desigualdades regionais, descontinuidade das políticas públicas, fragilidade nos instrumentos de avaliação e impactos socioeconômicos limitaram o cumprimento integral da meta.

O estudo reforça que a alfabetização e o letramento matemático não são apenas habilidades escolares, mas direitos estruturantes essenciais à formação de cidadãos críticos e participativos. A pandemia de COVID-19 intensificou as disparidades educacionais, evidenciando a necessidade de estratégias pedagógicas e políticas públicas mais consistentes, equitativas e integradas.

Nessa perspectiva final, torna-se fundamental que o Estado, as escolas, os docentes e a sociedade como um todo atuem de forma articulada, promovendo investimento contínuo na educação, valorização profissional, monitoramento efetivo e políticas públicas duradouras, capazes de garantir que todas as crianças tenham seu direito à alfabetização plenamente assegurado.

Assim, a efetivação da Meta 5 vai além do cumprimento de indicadores; ela representa um compromisso com a justiça social, a equidade educacional e a formação integral de crianças e futuros cidadãos, consolidando a educação como direito fundamental e pilar da cidadania no Brasil.



AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, fonte de toda força, sabedoria e perseverança, por me sustentar e capacitar a cada passo desta jornada. Toda honra e glória são Dele.

Dedico, de forma especial, este trabalho à minha mãe, Elinete Nicácio dos Santos, que é uma das minhas maiores incentivadoras. Mesmo sem compreender todos os detalhes do meu caminho, ela sempre torceu pelo meu sucesso, oferecendo amor, carinho e apoio incondicional.

Agradeço também à minha família, pelo suporte constante e pelo incentivo que sempre me fortaleceu, e ao Haylton Gomes Ferreira, cuja parceria e confiança foram decisivas para a realização desta pesquisa.

Por fim, agradeço a mim mesma, pela persistência, pela coragem de enfrentar desafios e pela determinação em chegar até aqui, confiando sempre na graça de Deus e na força que Ele me concede.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Agradecemos à CAPES pelo suporte financeiro que possibilitou o desenvolvimento desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 39, p. 279–292, jan.–abr. 2011.

BRASIL. Campanha Nacional pelo Direito à Educação: balanço do PNE 2025. São Paulo: **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: **Senado Federal**, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Relatório de Monitoramento do PNE – Meta 5. Brasília, DF: **INEP/MEC**, 2022. Disponível em: < <http://portal.inep.gov.br/pne-meta5>.> Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Dados sobre proficiência do 3º ano do Ensino Fundamental. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, São Paulo, 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Institui o Plano Nacional de Educação – PNE 2014–2024. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível





em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/arquivo2011-2014/2014/lei/l13005.htm >. Acesso em: 10 jul. 2025.

CURY, C. R.; NASCIMENTO, J. A. J. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infanto-adolescente. Belo Horizonte: [s.n.], 2020.

DEWEY, J. Democracia e educação. Tradução: Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. v. 21. São Paulo: **Nacional**, 1979.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 49. ed. Rio de Janeiro: **Paz e Terra**, 1996.

KISHIMOTO, Tizuko M. Jogo, brinquedo, brincadeira e a educação. 14. ed. São Paulo: **Cortez**, 2011.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. In: CURY, C. R. J. O direito à educação como direito de cidadania. São Paulo: **Cortez**, 2002. p. 250–253.

SARMENTO, M. *et al.* O Plano Nacional de Educação como política articulada: análise dos fundamentos normativos. **Revista de Políticas Educacionais**, v. 5, n. 2, p. 45–60, 2024.

SANTOS, M. J. C. Letramento matemático nos anos iniciais do ensino fundamental. São Luís: [s.n.], 2020.

SOARES, M. Letramento e alfabetização: as muitas facetas. São Paulo: **Cortez**, 2004.

