



ALFABETIZAÇÃO

RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO PARA OS GOVERNOS FEDERAL E ESTADUAIS

OUTUBRO DE 2022



ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	01
1. INTRODUÇÃO	04
1.1. Escopo do documento	04
1.2. Importância do tema	06
2. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO	11
2.1. Desafio de cooperação federativa	13
2.2. Desafios de gestão pública	16
2.3. Desafios pedagógicos	17
2.4. Desafio do engajamento familiar, político e social	19
3. INSPIRAÇÕES E CAMINHOS	20
3.1. Sobral: importante inspiração para o estado do Ceará	20
3.2. Ceará: a mudança sistêmica em regime de colaboração	22
3.3. Expansão do modelo: 11 estados brasileiros estão inovando com políticas de alfabetização em regime de colaboração	32
4. RECOMENDAÇÕES PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS	34
4.1. Regime de colaboração: pilar de sustentação para os fatores de sucesso das políticas de alfabetização	36
4.2. Os 7 fatores de sucesso articulados entre si, em torno da Alfabetização de todas as crianças na idade certa	39
4.3. Principais investimentos a serem feitos pelos estados	48
5. RECOMENDAÇÕES PARA O GOVERNO FEDERAL	50
5.1. Histórico de políticas nacionais: ausência de um olhar sistêmico e abrangente	51
5.2. Premissas para a atuação do governo federal	56
5.3. Recomendações para o governo federal	56
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	72



APRESENTAÇÃO

Sobre o Todos Pela Educação

O Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, plural e suprapartidária, fundada em 2006. Com uma atuação independente e sem receber recursos públicos, nosso foco é contribuir para melhorar a Educação Básica no Brasil. Para isso, desenvolvemos ações visando ampliar o senso de urgência para a necessidade de mudanças na Educação, produzimos conhecimento com o objetivo de apoiar a tomada de decisão das diferentes esferas do poder público e articulamos junto aos principais atores para efetivar as medidas que podem impactar os rumos da Educação. Além disso, monitoramos crítica e continuamente os indicadores e as políticas educacionais do país.

Sobre o Instituto Natura

Somos uma organização sem fins lucrativos, que atua em conjunto com diferentes setores da sociedade para transformar a Educação, sempre em busca de garantir aprendizagem de qualidade para todas as crianças e jovens.

Começamos no Brasil, mas, entre os anos de 2020 e 2021, expandimos para mais cinco países da América Latina: Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru. Em todos esses países, iremos atuar com modelo similar ao do Brasil e todos terão sedes independentes.

Durante os nossos 12 anos de existência, amadurecemos e compreendemos que é necessário transformar a Educação de



forma colaborativa, grandiosa e sistêmica. Por isso, de acordo com os contextos e as necessidades de cada localidade em que estamos presentes, nossa forma de atuação global segue três grandes pilares:

- ✔ Apoiar a implementação de políticas públicas de Educação, por meio da alfabetização na idade certa e do Ensino Médio Integral;
- ✔ Impulsionar a articulação de agendas prioritárias da Educação;
- ✔ Promover a Educação e a mobilização para as Consultoras de Beleza Natura.

Sobre a Fundação Lemann

A Fundação Lemann é uma organização de filantropia familiar, nascida em 2002, a partir do desejo de construir um Brasil mais justo e avançado. Atuamos em dois pilares estratégicos, Educação e Lideranças, duas frentes capazes de impulsionar nossa gente e gerar mudanças reais. Apostamos em dois momentos importantes da mesma trajetória: pessoas com formação educacional de qualidade que podem se tornar líderes preparados e engajados para contribuir com o desenvolvimento do país.

EXPEDIENTE



Elaboração

Todos Pela Educação

COORDENAÇÃO GERAL

Priscila Cruz

Presidente-executiva

Olavo Nogueira Filho

Diretor-executivo

Gabriel Corrêa

Líder de Políticas Educacionais

Ivan Gontijo

Coordenador de Políticas Educacionais

Natália Fregonesi

Analista de Políticas Educacionais

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Tiemy Akamine

Líder de Comunicação e Mobilização

Bruna Rodrigues

Analista de Comunicação

Instituto Natura

Maria Mulé Slemenson

Gerente Sênior de Políticas Educacionais

Márcia Barcelos Ferri

Gerente de Alfabetização

Anita Gea Martinez Stefani

Gerente de Articulação das Agendas prioritárias da Educação

Karina Vieira

Coordenadora de Articulação das Agendas prioritárias da Educação

Glória Almeida

Analista Sênior de Alfabetização

Fundação Lemann

Daniel de Bonis

Diretor de Conhecimento, Dados e Pesquisa

Daniela Caldeirinha

Diretora de Alfabetização

Barbara Panseri

Coordenadora de Alfabetização



1. INTRODUÇÃO

1.1. Escopo do documento

Este documento apresenta, à luz do atual contexto do país e tendo em vista as eleições de 2022, recomendações para a elaboração de políticas públicas de alfabetização em regime de colaboração¹. O principal objetivo deste material é apresentar recomendações para o desenho e a implementação de políticas públicas que visem a que toda criança brasileira esteja plenamente alfabetizada até o final do 2º ano do Ensino Fundamental.

As propostas aqui presentes são desdobramentos das recomendações elencadas no documento “Educação Já 2022 – Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira”². O Educação Já 2022 apresenta subsídios para a construção dos planos estratégicos das próximas gestões educacionais nos âmbitos federal e estaduais. A alfabetização é tratada como uma das medidas estruturantes do Educação Já, como mostra a figura 1.

¹ Regime de Colaboração é um conceito que foi aplicado no contexto educacional, pela primeira vez, na Constituição de 1988, com o intuito de contribuir para o melhor funcionamento entre os entes federados brasileiros. O Regime de Colaboração deve se concretizar, na prática, pela implementação e mecanismos voltados para a coordenação e a cooperação entre os envolvidos, construindo uma estrutura pela qual as gestões executem a formulação e a implementação de políticas públicas educacionais entre os entes federativos. Está previsto na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases Educacionais (1996) e no Plano Nacional de Educação (2014). Por meio dele, os entes federados têm a possibilidade de garantir o direito à Educação Básica de qualidade aos estudantes dos territórios. Será abordado em maior profundidade na seção 4 deste documento.

² Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2022/04/educacaoja2022-abril02-todospelaeducacao.pdf?utm_source=download&utm_id=documento

Figura 1: Visão geral das 10 medidas estruturais do Educação Já



Elaboração: Todos Pela Educação.

As recomendações aqui apresentadas têm natureza técnica e se sustentam em estudos, evidências científicas e no conhecimento sobre políticas públicas de alfabetização, além de tomarem como base práticas e experiências exitosas já consolidadas no país, que podem inspirar gestores públicos e tomadores de decisão.

Este material se estrutura da seguinte forma: para além desta introdução, a seção 2 traz um breve diagnóstico do problema, relacionando-o com suas principais causas. A seção 3 apresenta inspirações que podem ajudar a superar o problema, tendo como principais exemplos os casos do município de Sobral (CE) e do estado do Ceará, que hoje são referências internacionais de alfabetização. Já a seção 4 apresenta recomendações de políticas sistêmicas de alfabetização para os governos estaduais e, por fim, a seção 5 trata das recomendações para o governo federal.

1.2. Importância do tema

O Brasil vive uma tragédia silenciosa em relação à alfabetização das crianças. Em 2016, os dados da última Avaliação Nacional de Alfabetização revelavam que apenas 45% dos alunos do 3º ano do Ensino Fundamental alcançaram níveis adequados e desejáveis de alfabetização. Em 2019, de acordo com os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cerca de 45% dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental não alcançaram um nível adequado de alfabetização³. Com a pandemia, este cenário se agravou de forma significativa. No Saeb 2021, o número de alunos que não alcançaram um nível adequado de alfabetização saltou para 61,3%.

Com o fechamento das escolas por mais de 150 dias letivos⁴, entre 2019 e 2021, evidenciou-se um aumento expressivo no número de crianças de 6 e 7 anos que, segundo seus responsáveis, não sabiam ler nem escrever, efeito este mais acentuado entre estudantes negros e pobres⁵.

Não garantir a alfabetização de crianças na idade certa representa uma barreira para a melhoria do sistema educacional como um todo. Além do impacto na aprendizagem dos alunos, algumas

³ Para este cálculo, considerou-se como alfabetização adequada os estudantes que pontuaram igual ou acima do nível 5 na escala Saeb do 2º ano do Ensino Fundamental, contudo, não há recomendação formal feita pelo Inep/MEC sobre quais deveriam ser os níveis adequados no Saeb.

⁴ O Brasil foi um dos países que mantiveram suas escolas fechadas por mais tempo, em 2020. Foram cerca de 178 dias letivos com os estabelecimentos fechados, enquanto a média dos países da OCDE foi de 58 dias. Fonte: OCDE e Unicef, set/2021.

⁵ Com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, estimou-se um aumento de 66,3% no número de crianças de 6 e 7 anos que, segundo seus responsáveis, não sabiam ler nem escrever entre 2019 e 2021. Para as crianças pretas, a taxa era de 28,8% e chegou a 47,4%, em 2021 (para as brancas, 20,3% e 35,1%, respectivamente). Fonte: [Impactos da Pandemia na Alfabetização das Crianças](#) (Nota Técnica - Todos Pela Educação, 2021).



evidências⁶ apontam, por exemplo, para uma relação entre analfabetismo e altos índices de reprovação, distorção idade-série e evasão escolar. Para uma criança seguir em seu percurso escolar dentro do tempo adequado, ela precisa aprender a ler para posteriormente ler para aprender⁷. Estudos também relacionam o analfabetismo ao menor acesso ao mercado de trabalho e à menor qualidade de vida⁸.

Os dados da alfabetização na vida adulta no Brasil também estão longe de serem os ideais. Segundo a Pnad Contínua de 2019, cerca de 11 milhões de brasileiros são analfabetos. E os dados preocupam mais ainda quando se fala em analfabetismo funcional – a incapacidade de compreender e interpretar textos, encontrar informações simples em um calendário e fazer operações matemáticas. Estudos⁹ estimam que até 29% da população brasileira seja analfabeta funcional. Essas pessoas se deparam com uma dificuldade significativa para conseguir emprego, se qualificar na carreira e até mesmo organizar as finanças pessoais. Por isso, a eliminação do analfabetismo deve ser uma das pautas prioritárias para o país.

As recomendações aqui apresentadas sinalizam uma oportunidade de renovar, fortalecer ou iniciar formas de cooperação

⁶ São ao menos duas evidências, uma nacional e outra internacional: (1) Costa, L. O., Loureiro, A. F., & Sales, R. S. (2009). [Uma análise do analfabetismo, fluxo e desempenho dos estudantes do ensino fundamental no estado do Ceará](#) e (2) Duncan et al., (2007) *School readiness and later achievement*.

⁷ Fonte: Costa, Leandro; Carnoy, Martin. [The effectiveness of and Early-Grade Literacy Intervention on the Cognitive Achievement of Brazilian Students](#). Educational Evaluation and Policy Analysis, 2015.

⁸ Estudo comparativo entre dois grupos de homens de 35 anos que abandonaram a escola: (1) alfabetizados antes de abandonar a escola; (2) que não eram alfabetizados antes de deixar a escola. Os resultados apontaram para uma melhor qualidade de vida, saúde, empregabilidade e renda entre os alfabetizados. Fonte: [O custo do analfabetismo para a vida de um indivíduo](#) (Ricardo Paes de Barros, Insper, 2017).

⁹ A ONG Ação Educativa e o Instituto Paulo Montenegro desenvolveram, desde 2001, o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), um estudo para medir os níveis de Alfabetismo da população brasileira de 15 a 64 anos. A edição mais recente é de 2018 e pode ser encontrada neste [link](#).



intergovernamental com o foco na alfabetização na idade certa. Atualmente, a etapa de alfabetização é compartilhada entre estados e municípios, sendo estes últimos os grandes responsáveis pela oferta das matrículas (98,6% das matrículas de Pré-Escolas e 83,7% das matrículas de Anos Iniciais são de responsabilidade dos municípios, segundo dados do Censo Escolar 2019). A coordenação de esforços entre estados e municípios na política educacional é altamente heterogênea no Brasil. A efetivação de políticas de alfabetização em regime de colaboração é um elemento estratégico para a coordenação das relações intergovernamentais, proporcionando mais clareza sobre as responsabilidades compartilhadas entre os entes federativos e estimulando a cooperação coordenada no processo de formulação e de implementação de ações educacionais, independentemente da localização geográfica ou das condições educacionais de cada rede de ensino¹⁰.

Atualmente, 11 estados¹¹ (além do Ceará¹²) mobilizam esforços para estruturar suas políticas de alfabetização em regime de colaboração. Elas estão sendo implementadas à luz de um conjunto

¹⁰ Nesse sentido, vale também ressaltar que o Projeto de Lei Complementar 235/2019, que cria o Sistema Nacional de Educação (SNE), foi aprovado pelo Senado em 9/3/2022 e seguirá para apreciação da Câmara dos Deputados. O SNE buscará criar ferramentas que vão permitir induzir um diálogo mais consistente entre governo federal, estados e municípios, inspirado em um modelo de governança e pactuação que trouxe ganhos de eficiência e resultados muito exitosos nos estados que o adotaram junto a seus municípios (Todos Pela Educação, 2022).

¹¹ Amapá, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí, Mato Grosso e Rio Grande do Sul. Há também outros estados - como São Paulo e Paraíba - implementando ações focadas em Alfabetização, embora ainda não seja possível identificar um caráter sistêmico e abrangente em suas ações. No geral, seus esforços estão estruturados em torno do fortalecimento da aprendizagem, com a aplicação de avaliações de fluência leitora e a distribuição de materiais didáticos focados em Alfabetização.

¹² Estado referência na implementação de políticas de alfabetização em regime de colaboração, por meio do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), cujos resultados serão detalhados na seção 3 deste documento.



de fatores de sucesso¹³ identificados pelas pesquisas e pela própria experiência cearense como indutores para a melhoria dos resultados de alfabetização.

Do ponto de vista nacional, o país vem estabelecendo políticas em prol da alfabetização que ainda não conseguiram resultados expressivos. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), criado em 2012, tinha como objetivo alfabetizar todas as crianças até, no máximo, o final do 3º ano do Ensino Fundamental¹⁴. Embora tenha se inspirado em alguns pilares importantes do Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), implementado no Ceará, o país não apresentou resultados relevantes nos indicadores de alfabetização¹⁵ e uma das hipóteses para o ocorrido foi o fato de o Pnaic centrar esforços apenas no âmbito pedagógico da estratégia Paic, deixando de levar em consideração outros aspectos fundamentais para o sucesso das políticas públicas, por exemplo, engajamento político ou os incentivos, estratégia fundamental para o sucesso do Paic.

Em 2019, foi lançada a Política Nacional de Alfabetização (PNA), pelo atual governo federal, para elevar a qualidade da Alfabetização e combater o analfabetismo - bem como o programa Tempo de Aprender, lançado em 2020¹⁶. No entanto, ainda não há um desenho

¹³ São sete os fatores de sucesso mapeados, que serão explorados mais adiante no documento: Compromisso técnico-político, Desenho e Legitimidade, Cooperação e Incentivos, Governança Participativa, Engajamento pelo Diálogo, Fortalecimento da Aprendizagem e Avaliação e Monitoramento.

¹⁴ Antes da homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), este era o parâmetro para a finalização do processo de alfabetização e, após a consolidação da BNCC, este parâmetro é alterado para o final do 2º ano do Ensino Fundamental.

¹⁵ Em 2014, o percentual de alunos que obtiveram um nível de proficiência considerado satisfatório para Leitura era de 44%. Em 2016, esse índice alcançou apenas 45%. Fonte: [Educação Já 2018 - Política Nacional pautada no Regime de Colaboração](#).

¹⁶ O Programa Tempo de Aprender foi instituído no âmbito da PNA, por meio da Portaria nº 280, de 19/2/2020. É destinado à Pré-Escola e ao 1º e 2º anos do Ensino Fundamental das redes públicas. O programa é dividido em quatro eixos: 1) Apoio pedagógico para a Alfabetização; 2) Aprimoramento das avaliações da Alfabetização; 3) Formação continuada de profissionais da Alfabetização; e 4) Valorização dos profissionais de Alfabetização.



efetivo de implementação da PNA e falta articulação entre esta e outras políticas públicas federais, como a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e políticas públicas de alfabetização já existentes nos estados e municípios¹⁷.

Diante desse cenário, as recomendações aqui apresentadas tornam-se ainda mais relevantes para fomentar debates sobre políticas de alfabetização realmente eficazes. Deve-se considerar, ainda, a janela de oportunidade que se abre com as eleições de 2022, que poderão dar continuidade às atuais ou marcar o início de novas gestões em 2023.

¹⁷ Fonte: 2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!



2. CONTEXTO E DIAGNÓSTICO

Na últimas décadas, a Educação Básica brasileira conquistou resultados relevantes relacionados ao acesso à escola e aos avanços nos resultados de aprendizagem nos Anos Iniciais¹⁸. No entanto, milhões de crianças ao redor do país ainda saem das salas de aula todos os anos sem aprender¹⁹.

Mesmo antes da pandemia, como visto, os resultados de alfabetização no Brasil eram críticos, com apenas 45,2% das crianças alfabetizadas ao final do 3º ano²⁰, segundo a ANA 2016, e cerca de 45% das crianças do 2º ano com alfabetização suficiente²¹, segundo o Saeb 2019. Além disso, os resultados alcançados na etapa são desiguais, prejudicando especialmente as crianças vulneráveis. Por exemplo, 23,4% dos alunos matriculados em escolas de nível socioeconômico (NSE) muito baixo ou baixo apresentavam nível suficiente em Leitura em 2016, proporção significativamente menor que a do grupo de NSE alto e muito alto (68,2%)²².

Como mencionado na introdução, as consequências geradas pela pandemia na Educação agravaram a situação da alfabetização no Brasil. No Saeb 2021, o percentual de alunos com níveis insuficientes de alfabetização saltou de 45%, em 2019, para 61%. Além disso, avaliações

¹⁸ Por exemplo, a universalização do acesso ao Ensino Fundamental já está praticamente alcançada e o número de alunos do 5º ano com aprendizagem adequada em Língua Portuguesa e em Matemática praticamente dobrou entre 2007 e 2019. (Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021).

¹⁹ Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021).

²⁰ Este número considera a soma do desempenho dos alunos nos níveis 3 (adequado) e 4 (desejável) na ANA 2016 Leitura.

²¹ Considera-se como Alfabetização suficiente, a partir da escala Saeb 2º ano do Ensino Fundamental, todos os estudantes que pontuaram acima do nível 5 (ou seja, 5 ao 8).

²² Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021).



de fluência leitora realizadas em 2021²³ revelaram que 73% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental não tinham nível mínimo de fluência leitora adequada, ou seja, estavam na categoria classificada como “pré-leitores”, patamar significativamente superior aos 52% observados em 2019. Analisando o desempenho geral em 2021, nota-se que alunos negros e indígenas tiveram desempenho inferior em relação aos demais, conforme apresentado no gráfico 1.

Gráfico 1: Resultados de avaliação de fluência leitora em crianças do 2º ano do Ensino Fundamental, por raça/cor (2021)²⁴

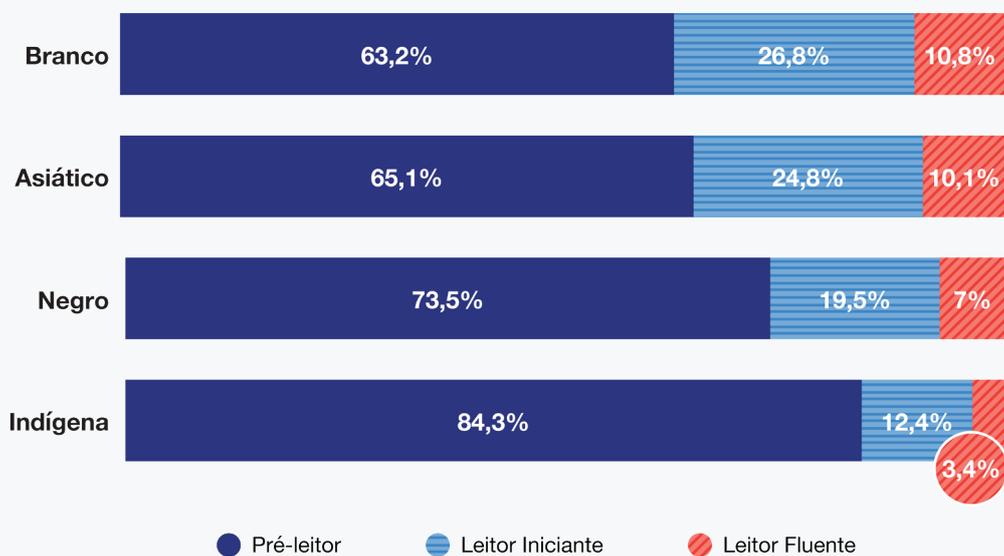


Gráfico de barras colorido, que apresenta os resultados da avaliação de fluência leitora em crianças do 2º ano do Ensino Fundamental por raça/cor. Em azul escuro, apresentam-se as porcentagens de estudantes na categoria “pré-leitor”, em azul claro listrado, na categoria “leitor iniciante”, e em vermelho, na categoria “leitor fluente”. Entre os estudantes brancos, 10,8% são leitores fluentes, 26,8% são leitores iniciantes e 63,2% são pré-leitores. Entre os asiáticos, 10,1% são leitores fluentes, 24,8% são leitores iniciantes e 65,1% são pré-leitores. Entre os negros, 7,0% são leitores fluentes, 19,5% são leitores iniciantes e 73,5% são pré-leitores. Entre os indígenas, 3,4% são leitores fluentes, 12,4% são leitores iniciantes e 84,3% são pré-leitores.

Fonte: Relatório de avaliação de fluência leitora dos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental dos estados do PARC, elaborado pela Associação Bem Comum (2021).

²³ As avaliações foram realizadas em cerca de 10 estados onde há implementação de políticas de Alfabetização em regime de colaboração (PARC), em parceria com a Associação Bem Comum, Fundação Lemann e Instituto Natura: Amapá, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Piauí e Mato Grosso. Desses, quatro estados possuíam dados comparáveis entre 2019 e 2021. Fontes: [Relatório da Associação Bem Comum](#) e [Reportagem da Fundação Lemann \(2021\)](#).

²⁴ Realizaram a avaliação de fluência leitora os alunos das redes estaduais e municipais dos municípios parceiros das políticas de alfabetização em regime de colaboração nos seguintes estados: SE, PE, AP, MA, AL, ES, GO, MS, MT e PI.



Além do impacto da pandemia, são diversos os fatores que explicam esse cenário.

Abaixo, apresentamos uma proposta de organização dos desafios que obstruem avanços mais contundentes em alfabetização no Brasil. São quatro blocos estruturais, com desafios de naturezas diversas: **cooperação federativa; gestão pública; processos pedagógicos efetivos e engajamento familiar, político e social.**

A construção de políticas sistêmicas que possam dar respostas à altura da gravidade e dos desafios da situação deve tratar desses elementos estruturais, de modo que dialoguem com o baixo e desigual patamar de alfabetização de crianças na idade certa no país.

2.1. Desafio de cooperação federativa

O sistema público educacional no Brasil foi originalmente criado para atender às classes socioeconômicas favorecidas e a ideia de educação pública universal é historicamente recente²⁵. Muitas décadas se passaram até que grande parte da população compreendesse o acesso universal à Educação como um direito - não como privilégio.

A Constituição Federal de 1988 consagrou o processo de descentralização da gestão educacional ao delegar as responsabilidades da oferta do ensino básico aos estados e municípios e indica que União, estados e municípios devem trabalhar de forma colaborativa, a fim de que as políticas educacionais cheguem na sala de aula de forma equânime e com

²⁵ O direito ao acesso a uma educação gratuita e obrigatória no Brasil não estava incorporado em lei até ser consagrado na Constituição Federal de 1988.



qualidade. A determinação de competências compartilhadas no Ensino Fundamental buscou garantir a oferta e a universalização desta etapa do ensino. Se, por um lado, a descentralização foi essencial para ampliar o acesso a Pré-Escola e ao Ensino Fundamental²⁶, por outro, exigiu alto grau de cooperação e mecanismos de coordenação federativa extremamente complexos, que impactam diretamente a redistribuição financeira entre os entes, a coordenação das operações da gestão pública e das relações políticas, gerando, assim, novos desafios para a oferta e a qualidade da Educação Básica no Brasil²⁷.

Um grande problema com a estrutura do sistema educacional atual se deve à ainda recente coordenação e cooperação entre União, estados e municípios, diante de um cenário de grande diversidade socioeconômica e institucional. Atualmente, a coordenação de esforços entre estados e municípios na política educacional é altamente heterogênea. No que diz respeito à etapa de alfabetização, por exemplo, a partir dos dados do Censo Escolar 2021, vemos que o grau de municipalização dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental é diverso: Bahia, Ceará, Paraná, Pernambuco, Piauí e Maranhão têm mais de 99% de suas matrículas ofertadas pelas redes municipais, enquanto Acre, Amapá, São Paulo e Rio Grande do Sul ofertam parte significativa das matrículas dessa etapa via rede estadual - 41,7%, 32,7%, 26,1% e 33,2%, respectivamente.

A União e os estados são especialmente importantes na oferta de assessoria técnica, coordenação das ações e complementação de recursos financeiros. Isso ajuda a garantir uma melhor

²⁶ Atualmente, 94% das crianças de 4-5 anos frequentam a Pré-Escola e 99,4% das crianças de 6 a 14 anos frequentam a escola. Fonte: [Anuário Brasileiro da Educação Básica - Ensino Fundamental](#) (Todos Pela Educação, 2021).

²⁷ Fonte: [Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo](#) (Abrucio et al., 2016).



oferta educacional nos municípios, que, por sua vez, têm a responsabilidade final de garantir a alfabetização das crianças até o segundo ano do Ensino Fundamental²⁸. No entanto, como dito, na medida em que existe grande heterogeneidade na oferta dos Anos Iniciais, é frequente governos estaduais se entenderem menos responsáveis pelos resultados de alfabetização, priorizando ações focadas para outras etapas - Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Dessa forma, o problema do analfabetismo escolar e suas consequências, muitas vezes, não são abordados de forma cooperativa. Ao limitar suas ações às etapas de ensino mencionadas acima, os governos estaduais acabam por ignorar um de seus papéis fundamentais dentro do pacto federativo, qual seja, a de coordenação de esforços para ações que respondem às demandas do território, e não apenas de suas redes.

Já o governo federal, no âmbito da Educação Básica, deve coordenar essas políticas e promover sistemas e processos colaborativos entre estados e municípios. O que existe, atualmente, são programas de formação de professores e distribuição de livros didáticos com baixo ou nenhum alinhamento entre si, que apoiam algumas ações de fortalecimento de aprendizagem no campo da alfabetização. Faltam políticas federais indutoras na área de alfabetização alinhadas entre si e às necessidades de estados e municípios, de forma a estimular a cooperação entre os entes. Na ausência de políticas organizadas e coordenadas voltadas para o problema do analfabetismo, os municípios buscaram soluções de forma descoordenada e restrita a seus territórios. No entanto, para o alcance de resultados promissores de alfabetização em todo o território nacional, são necessárias ações coordenadas e sistêmicas induzidas pela União e pelos governos estaduais.

²⁸ Frequentemente, os governos locais e secretários municipais de educação não têm capacidade instalada para resolver o problema e há grande heterogeneidade de recursos entre eles. Cerca de 78% dos 5.570 municípios estão abaixo da média nacional para o PIB per capita, enquanto apenas uma pequena fatia (1,3%) é responsável por 49,9% de toda a riqueza nacional. Fonte: PIB dos Municípios, IBGE, 2019.



2.2. Desafios de gestão pública

Fatores atrelados à gestão pública educacional também contribuem para a tragédia silenciosa que o país vive atualmente na alfabetização. Em especial, aqueles relacionados ao apadrinhamento político crônico em cargos de gestão, à ausência de dados dos resultados educacionais e à baixa capacidade técnico-administrativa instalada nas redes.

Um dos grandes problemas na área de gestão pública educacional é a forma como importantes cargos de liderança são escolhidos. Por exemplo, em dois terços dos municípios brasileiros, os diretores são selecionados apenas por indicação da Secretaria, sem critérios técnicos bem definidos²⁹. Com tantas nomeações motivadas por parâmetros não-técnicos, fica difícil qualificar tecnicamente o aprimoramento da gestão educacional. Assim, seguimos para um movimento de excessiva politização da gestão da educação pública, bem como para um cenário de interrupção contínua dos programas educacionais a cada ciclo eleitoral³⁰.

A inexistência de dados comparáveis, indicadores e metas de alfabetização por rede - bem como o monitoramento sistêmico das políticas - também são fatores que não favorecem as tomadas de decisão, baseadas em dados, e dificultam o desenho de estratégias técnicas baseadas em evidências. Por exemplo, nos últimos anos, mudanças foram feitas no Saeb, metodologia de Avaliação Nacional

²⁹ Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (Inep, 2020).

³⁰ A rotatividade de professores, diretores de escolas e funcionários das secretarias de Educação a cada ciclo eleitoral é também substancial. Pesquisadores concluíram que, quando um novo partido toma posse, há um aumento de 24% nas substituições dos diretores. Além disso, há um aumento de 10% no número de professores substituídos, já que boa parte do corpo docente possui contratos de trabalho temporários. Não é incomum, portanto, observar as secretarias de Educação mudarem todo o seu sistema técnico-gestor a cada alternância política no âmbito municipal. Fonte: [A Política da Reforma Educacional nos Municípios Brasileiros](#) (Amaral, T., Universidade de Harvard, 2016).



da Alfabetização³¹, o que impossibilita a comparação de resultados ao longo do tempo e a análise de resultados de cada localidade.

As equipes técnicas estaduais e municipais, por sua vez, tendem a ter pouca formação no que diz respeito ao uso de dados e evidências para a criação e a melhoria das políticas públicas e monitoramento de seus resultados. Geralmente, existem poucas oportunidades para as redes e escolas trocarem experiências sobre boas práticas gerenciais e pedagógicas. No mais, é feita uma coleta insuficiente de dados sociodemográficos, incluindo indicadores de raça, gênero e vulnerabilidade social dos estudantes³².

2.3. Desafios pedagógicos

As redes de ensino no Brasil, em geral, ainda têm desafios significativos no que diz respeito às políticas pedagógicas para a etapa da alfabetização. Elementos como um currículo ambicioso e claro referente às expectativas de aprendizagem, materiais didáticos de qualidade alinhados aos currículos das redes, formação de professores com foco para a atuação em sala de aula, oferta de planos de aula, formação de gestores escolares e avaliações diagnósticas, formativas e somativas são essenciais para a melhoria dos resultados em alfabetização e necessitam de mais desenvolvimento nas redes. Estas ações pedagógicas, alinhadas entre si, qualificam a boa prática em sala de aula.

³¹ Até 2016, os resultados de Alfabetização eram medidos de forma censitária, por meio da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que possuía uma metodologia para classificá-los como “Suficiente”, a partir dos níveis da escala de proficiência. Desde 2019, os resultados de Alfabetização são medidos pelo Saeb e não há uma classificação oficial sobre a qualidade dos resultados.

³² Atualmente, não é possível analisar os resultados do 2º ano do Ensino Fundamental do Saeb pelo recorte de raça/cor ou gênero, por exemplo.



O estabelecimento de metas com indicadores de alfabetização para cada rede e escolas, de forma a mobilizar as equipes técnicas das secretarias e equipes escolares no alcance das metas, também é um desafio. Metas e indicadores favorecem reflexões pedagógicas, a fim de possibilitar mudanças nas estratégias em sala de aula.

Outro elemento que ainda é incipiente no Brasil e só vem ganhando escala nos últimos anos são as avaliações externas no 2º ano do Ensino Fundamental, que precisam ser vistas como ferramentas essenciais para saber o que, de fato, está funcionando e gerando resultados nas salas de aula. Além dessas, existem outras dimensões da avaliação em alfabetização que são importantes de serem mensuradas, como a avaliação de fluência leitora. A avaliação da fluência visa verificar a capacidade do estudante de ler com precisão e expressão adequadas.

Sem a ambição de exaurir todos os desafios de natureza pedagógica, é importante mencionar o desafio atrelado à formação do corpo docente no país. As evidências apontam para uma preocupação com a qualidade da formação inicial e continuada de professores. O corpo docente, frequentemente, tem uma formação com pouca ênfase em conhecimentos e práticas pedagógicas³³.

Por fim, além de todos os desafios apresentados acima, não podemos deixar de mencionar as formas pelas quais o racismo estrutural invade, também, o ambiente escolar. Importantes estudos acadêmicos assinalam as formas pelas quais a escola reproduz uma cultura racista³⁴: o material didático, as relações interpessoais, a negação dos conhecimentos tradicionais e dos saberes culturais em prol da afirmação do currículo eurocêntrico, as estratégias para silenciar a vítima de racismo são alguns exemplos. Os efeitos

³³ Fonte: *Education in Brazil: An International Perspective* (OCDE, 2021).

³⁴ n. 69, maio-jun. 2018, p. 123-150. (5) SILVA, PE da. O potencial de práticas decoloniais na formação docente. ITAÚ SOCIAL ET AL. Equidade Racial na Educação Básica: artigos científicos. Disponível em: <https://editalequidaderacial.ceert.org.br/pdf/Artigos/o-potencial-de-praticas-decoloniais-na-formacao-docente.pdf>



também são conhecidos e se traduzem em tratamento diferenciado por parte do corpo docente em relação a alunos negros - seja pela pouca formação recebida sobre equidade racial, seja pelos vieses inconscientes que geram preconceitos estruturais em toda a sociedade.

2.4. Desafio do engajamento familiar, político e social

O engajamento da sociedade para a melhoria dos resultados de alfabetização é muito importante para garantir a prioridade necessária a esta etapa e ainda é um desafio no Brasil. Para que as lideranças políticas possam dar à temática de alfabetização mais prioridade em sua pauta, é fundamental que a sociedade se mobilize e faça pressão, de forma a gerar um círculo virtuoso de engajamento no tema.

É especialmente importante o engajamento das famílias. Há estudos que mostram que alunos que têm pais envolvidos em seu processo de alfabetização alcançam melhores resultados em testes de alfabetização quando comparados àqueles que não contam com tal apoio³⁵. A família, ao se engajar e se envolver nas ações da escola, apoia a criança na formação de seu papel como estudante e, também, em seu maior envolvimento com a cultura escolar. No geral, ainda há uma grande necessidade de ampliar o envolvimento das famílias com a educação das crianças.

³⁵ Por exemplo, *The Effect of Family Literacy Interventions On Children's Acquisition of Reading* (US National Institute for Literacy, 2006).

3. INSPIRAÇÕES E CAMINHOS



Apesar de todos os desafios que o país enfrenta, o Brasil tem uma vantagem única: temos exemplos com resultados poderosos e comprovados por evidências robustas. As histórias de sucesso de Sobral (CE) e do Ceará - estado com condições socioeconômicas desafiadoras³⁶ - exemplificam o que pode ser alcançado com uma política de alfabetização na idade certa de forma efetiva, sustentada ao longo dos últimos 8 a 10 anos. As estratégias e principais inovações adotadas em Sobral (CE) e no Ceará podem servir de inspiração para que muitos lugares avancem em seus resultados educacionais, conforme detalhado abaixo.

3.1. Sobral: importante inspiração para o estado do Ceará

Neste material, a experiência de Sobral será apresentada de forma resumida, posto que o foco deste documento são as ações em âmbito estadual e federal. No entanto, entendemos a importância de mencioná-la, pois foi a partir da história de sucesso de Sobral que o estado do Ceará começou sua grande jornada.

A transformação do sistema educacional cearense começou em Sobral, município com cerca de 208 mil habitantes, localizado no interior do estado. Em 2005, Sobral estava em 1.366º lugar no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)³⁷ dos Anos Iniciais

³⁶ O estado do Ceará possui cerca de 9 milhões de habitantes e o 15º rendimento domiciliar per capita médio do país, de aproximadamente R\$ 1.028,00 ([Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021](#)).

³⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é o principal indicador que o governo federal calcula para medir a qualidade da educação nas escolas públicas de todo o país. É calculado a partir de dois componentes: a taxa de aprovação média dos ciclos educacionais e o desempenho médio dos alunos nas avaliações nacionais de aprendizagem (Saeb) aplicadas a cada dois anos.



do Ensino Fundamental, com nota 4,5. Em 2017, chegou ao primeiro lugar entre todos os 5.570 municípios brasileiros³⁸, atingindo nota 9,1 nos Anos Iniciais e superando, até mesmo, o desempenho da rede privada do estado de São Paulo³⁹, o mais rico do país.

O trabalho realizado por Sobral começa pelo compromisso político, que situa a Educação no topo da agenda de políticas públicas, ao mesmo tempo em que a protege de influências puramente político-partidárias. As lideranças políticas locais priorizam o aprendizado, estabelecendo uma ambição muito clara: garantir que todas as crianças sejam alfabetizadas até o final do segundo ano do Ensino Fundamental.

Para alcançar esse resultado, a política educacional de alfabetização de Sobral foi e segue organizada em quatro pilares⁴⁰:

-  1. Uso efetivo das avaliações de aprendizagem dos alunos;
-  2. Currículo focado na alfabetização, com uma sequência de aprendizado clara e que prioriza as habilidades fundamentais;
-  3. Professores preparados e motivados;
-  4. Gestão escolar capacitada e responsável, com diretores escolares selecionados por meio de critérios técnicos⁴¹.

O modelo implementado em Sobral inspirou outras cidades do Ceará a priorizarem a alfabetização, criando políticas com pilares similares. Esse movimento criou condições para a elaboração da

³⁸ Fonte: [Obtenção de Educação de Classe Mundial em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral no Brasil](#) (Louisee Cruz, André Loureiro; 2020).

³⁹ O estado de São Paulo possui o maior PIB do país e o 2º rendimento domiciliar per capita médio, de aproximadamente R\$ 1.814,00 ([Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021](#)).

⁴⁰ Fonte: [Obtenção de Educação de Classe Mundial em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral no Brasil](#) (Louisee Cruz, André Loureiro; 2020).

⁴¹ Para saber mais sobre a gestão escolar em Sobral, acesse: <https://educacaoqedacerto.todospelaeducacao.org.br/redes-e-desafios/lideranca-exemplar-sobral-e-a-autonomia-dos-diretores-escolares/>.

política estadual chamada Paic, que veremos a seguir, e se tornou uma inspiração para todo o Brasil.

3.2. Ceará: a mudança sistêmica em regime de colaboração

O Ceará apresenta uma história de ações de cooperação entre o estado e seus municípios, que remonta ao processo de municipalização iniciado na década de 1970. Uma característica importante desse processo de parceria intergovernamental - que pouco a pouco criou as bases para o Paic - é que ele foi feito com o aumento do papel do governo estadual em termos de assistência e coordenação, no qual o estado não delegou simplesmente tarefas às municipalidades, mas procurou compartilhá-las com a esfera local em um processo de coordenação, suporte e apoio técnico do governo estadual⁴².

Em 2004, a Assembleia Legislativa liderou a criação do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, a fim de promover discussões sobre a alfabetização das crianças, além de investigar as causas do analfabetismo e propor medidas para a reversão do quadro⁴³. O Comitê promoveu uma avaliação amostral em 48 municípios, que mostrou que apenas 15% dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental eram capazes de ler e compreender textos simples. Além disso, já em 2005, o Comitê, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Ceará (Undime-CE), a Associação dos Municípios e Prefeitos (Aprece) e

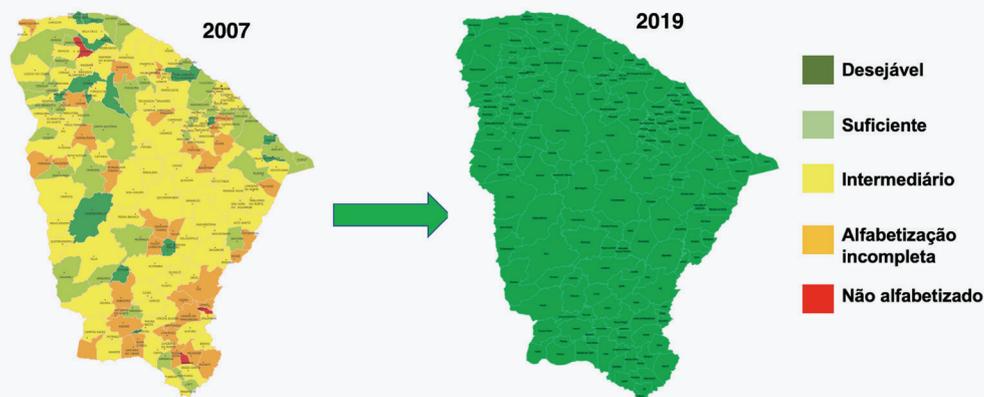
⁴² Fonte: [Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo](#) (Abrucio et al., 2016).

⁴³ Fonte: [Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo](#) (Abrucio et al., 2016).

o Unicef, fez um programa de apoio a 56 municípios cearenses no âmbito da alfabetização. Assim, o trabalho do Comitê e a experiência de Sobral mostraram ser possível assegurar o direito de aprender e superar o analfabetismo escolar em um período relativamente curto.

Como fruto desse processo, foi criado, em 2007, o Paic, que adaptou e expandiu o modelo de sucesso iniciado em Sobral para todo o estado. Em essência, o Paic foi estruturado por meio do regime de colaboração entre as gestões estadual e municipais, com o foco na alfabetização até o 2º ano do Ensino Fundamental. O programa alcançou feitos notáveis, como apresentado no gráfico 2, que mostra a evolução entre 2007 e 2019 dos resultados da avaliação estadual de Alfabetização para todos os municípios cearenses.

Gráfico 2 - Evolução das taxas de Alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental nos municípios cearenses (2007-2019)



Mapas de municípios do estado do Ceará que apresentam a evolução da taxa de alfabetização das crianças do 2º ano. A cor verde escura significa nível “desejável” de alfabetização, a verde clara é o “suficiente”, em amarelo é o “intermediário”, em laranja a “alfabetização incompleta” e em vermelho o “não alfabetizado”. No mapa do lado esquerdo, de 2007, quase não há municípios com o nível “desejável de alfabetização”, sendo o mapa tomado pela cor amarela, que representa o nível intermediário. Já o mapa do lado direito, de 2019, está todo pintado de verde escuro, indicando que todos os municípios atingiram o nível desejável de alfabetização.

Fonte: Avaliação dos estudantes do 2ª ano do Ensino Fundamental no Ceará (Spaace). Elaborado pela Associação Bem Comum.



Em 2007, no início do Paic, o percentual de alunos alfabetizados na idade certa no Ceará era de 39,9%. Em menos de uma década, em 2015, a taxa mais que dobrou, atingindo 86%. E, em 2019, chegou a 92,7%, conforme mostra o gráfico 3.

Gráfico 3 - Evolução das taxas de Alfabetização das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental para o estado do Ceará - Rede pública de ensino (2007-2019)

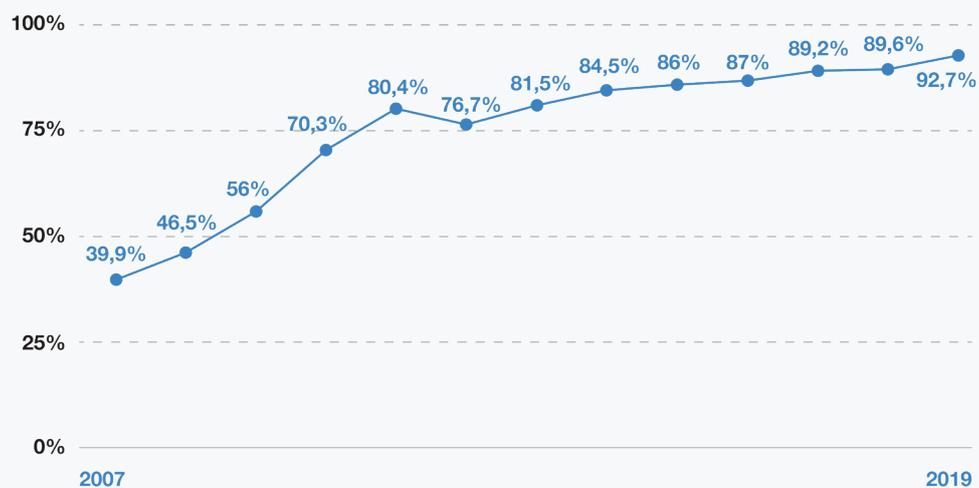


Gráfico de linha crescente que indica a evolução das taxas de alfabetização das crianças do 2º ano para o estado do Ceará. A taxa começa em 39,9%, em 2007, alcança 87%, em 2016, e chega a 92,7%, em 2019.

Fonte: Avaliação dos estudantes do 2ª ano do Ensino Fundamental no Ceará (Spaace). Elaborado pela Associação Bem Comum.

A disparidade de aprendizagem entre escolas com nível socioeconômico alto e baixo⁴⁴ também foi reduzida significativamente no Ceará. Em 2017, o estado apresentava a menor diferença de aprendizagem nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental dentre todos os outros, como indicado no gráfico 4.

⁴⁴ Fonte: [O Ceará é um modelo de redução da pobreza de aprendizagem](#) (Loureiro, André et al., 2020).



Gráfico 4 - Proficiência média em Língua Portuguesa entre as escolas do maior e menor quintil de nível socioeconômico dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (2017)

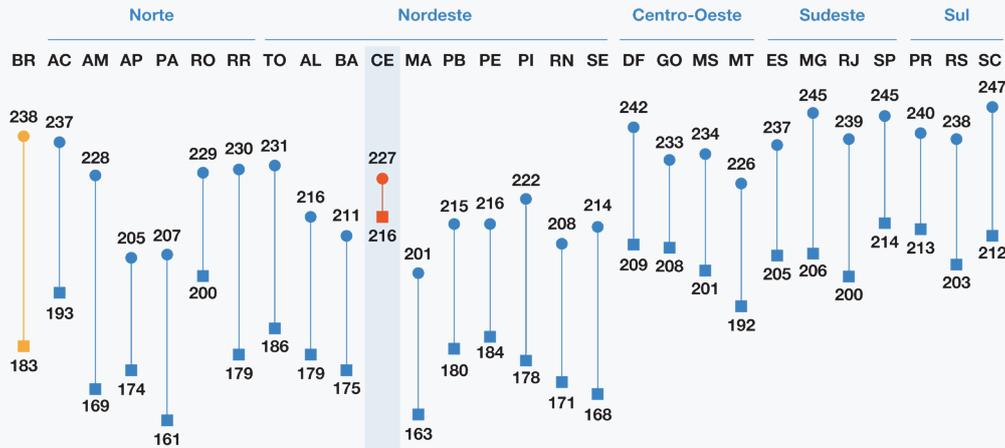


Gráfico de linhas verticais que apresenta a proficiência média em Língua Portuguesa, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, entre as escolas de maior nível socioeconômico (representadas pelo círculo) e as de menor nível socioeconômico (representadas pelo quadrado), para todos os estados do Brasil. A distância entre o quadrado e o círculo indica a diferença nas médias de proficiência. O Ceará é o estado que tem a menor diferença (médias de 216 e 227), o que indica que há menor desigualdade de aprendizagem.

Fonte: Press Kit Saeb 2017 - Resultados Estados e Regiões (Inep, 2018).

O que o Ceará fez para alcançar estes excelentes resultados⁴⁵?

O Paic realizou mudanças em múltiplas dimensões, inclusive ajudando a fortalecer a institucionalização da colaboração entre estado e municípios. Na prática, o Pacto se resume a um conjunto sistêmico e integrado de ações de apoio e incentivo, para que os municípios consigam elevar os índices de alfabetização de seus alunos.

De forma geral, o sucesso do modelo mostra as características que podem inspirar outras políticas subnacionais de alfabetização

⁴⁵ Para saber mais sobre as políticas educacionais do Ceará, incluindo o Paic, acesse: <https://educacaoqedacerto.todospelaeducacao.org.br/redes-e-desafios/ceara-colaboracao-estados-municipios/>.



em regime de colaboração. Entre estas características, estão: empreendedores e líderes políticos que conseguiram combinar adequadamente articulação política e decisões técnicas; construção de uma cultura de respeito e diálogo com os municípios; e criação de um arcabouço institucional que gerou os incentivos adequados à cooperação, à busca de melhores resultados educacionais e atenção especial à tríade pedagógica: referencial curricular adequado e alinhado à avaliação, formação continuada para professores e materiais pedagógicos⁴⁶.

É possível, também, notar que as ações do Paic apresentaram soluções para alguns dos desafios da implementação de políticas de alfabetização em regime de colaboração, descritos na seção anterior. Os principais elementos do Paic são resumidos no quadro abaixo:

1. Compromisso técnico-político com incentivos à aprendizagem

O Ceará sofria com desafios político-econômicos, incluindo a falta de priorização da alfabetização na agenda política.

O estado, então, criou uma **coalizão de líderes** que atuava baseada no diálogo e na confiança mútua entre estado e municípios, e comprometida com os resultados de aprendizagem.

Foi organizada, também, uma estrutura de **incentivos financeiros** para priorizar a melhoria dos resultados educacionais - sem perder de vista a equidade. A estrutura

⁴⁶ Fonte: [Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo](#) (Abrucio et al., 2016) e [Regime de Colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo - Resumo Executivo](#) (Instituto Natura).

de incentivos financeiros alterou as regras de distribuição de recursos estaduais aos municípios, vinculando-os aos avanços educacionais. Foi, ainda, criado um prêmio altamente cobiçado para as escolas com os melhores resultados de alfabetização.

Intervenções realizadas:

- ✔ Distribuição da cota-parte municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS⁴⁷) vinculada a resultados educacionais: o ICMS é um imposto estadual, sendo que 25% do valor arrecadado é repassado aos Municípios. Desses 25%, 65% é repassado de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) e os 35% restantes são distribuídos de acordo com a lei estadual (nº 17.320/2020), que dispõe que 18% (do total de 35%) sejam repassados de acordo com os resultados educacionais. Ao oferecer incentivos financeiros para a melhoria do desempenho educacional, garantiu que os prefeitos - que participaram ativamente do desenho da solução - priorizassem a Alfabetização e aproveitassem o sucesso alcançado para receber novos recursos;
- ✔ Criação do Prêmio Escola Nota Dez: iniciativa para premiar as escolas com os maiores resultados de alfabetização. Essas escolas, por sua vez, tinham a responsabilidade de fornecer suporte técnico para escolas com resultados de aprendizagem piores - que também recebiam apoio e recursos do estado. Esse realinhamento

⁴⁷ O ICMS é um imposto comum a todos os estados do Brasil. Os estados recolhem o ICMS e 25% da arrecadação é redistribuída aos municípios, geralmente de acordo com o tamanho da população de cada cidade. É importante ressaltar que a mudança não alterou o imposto total arrecadado cobrado da população.



inovador de incentivos estimulou um ambiente altamente colaborativo, em de vez criar um clima de competitividade entre as instituições de ensino.

2. Recursos pedagógicos

O Paic criou um currículo especializado de alfabetização que foi adotado por todos os municípios, sendo peça fundamental para o desenvolvimento de um novo programa de formação em alfabetização. Também criou uma série de rotinas e materiais depois oferecidos aos profissionais da Educação. Por exemplo, os professores participaram de atividades mensais de formação continuada, nas quais preparavam e discutiam aulas e avaliação, além de atualizarem os objetivos de aprendizado. O foco é a gestão da sala de aula, e foram oferecidos aos professores planos de aula estruturados para que pudessem desenvolver suas rotinas de trabalho⁴⁸.

Intervenções realizadas:

- ✔ **Elaboração e distribuição de material didático aos municípios** e criação de rotinas pedagógicas de sala de aula: materiais estruturados, com percurso de atividades para a sala de aula e para lição de casa, também foram disponibilizados para professores e alunos;
- ✔ **Formação docente** foi realizada em cascata (formadores bolsistas, multiplicadores regionais, professores municipais) e articulou currículo, material didático e avaliações de aprendizagem;

⁴⁸ Fonte: [Fazendo a educação dar certo - O sucesso do Ceará e Sobral nas reformas educacionais para a alfabetização universal](#) (Banco Mundial).

- ✔ **Fomento à alfabetização por meio de “cantos de leitura”:** espaços pequenos e tranquilos nas escolas, que forneciam livros e incentivavam os alunos a ler. Esses locais foram disponibilizados às crianças da Educação Infantil, do 1º e do 2º anos do Ensino Fundamental;
- ✔ **Avaliações de aprendizagem:** passaram a ser implementadas de forma abrangente para todo o estado e de maneira contínua ao longo do ano, moldando estratégias pedagógicas dos municípios e das escolas.

3. Estratégias de gestão e acompanhamento

A secretaria estadual construiu estruturas específicas para viabilizar o regime de colaboração com os municípios, a fim de suprir as defasagens técnicas das pequenas secretarias municipais cearenses. Essas estruturas têm autonomia e um direcionamento claro de quais seriam seus objetivos centrais (descentralização coordenada). Isso foi fundamental para dar alicerce operacional ao regime de colaboração entre estado e municípios.

Estabelecimento de equipe interdisciplinar e multi-nível na secretaria estadual de Educação, dedicada a apoiar os municípios por meio de assistência técnica e comunicação com as escolas, secretarias municipais de Educação e coordenadorias regionais. Para isso, foram criadas a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e a Célula de Cooperação com os Municípios.

Construção de capacidade instalada nas secretarias municipais de Educação: incluindo a concessão de bolsas para a formação em cascata das equipes locais (conhecidas como “bolsistas Paic”), suporte técnico para políticas de planejamento e monitoramento e financiamento para a construção de Centros de Educação Infantil.

4. Avaliação e monitoramento

A gestão educacional no Ceará foi revisada e transformada para ser baseada em dados e evidências. O estado avalia, anualmente, os alunos do 2º ano do Ensino Fundamental da rede pública para fornecer um diagnóstico de todo o sistema. Em 2007, pela primeira vez, a situação da alfabetização em todas as cidades foi mapeada e os resultados foram amplamente divulgados, a fim de gerar transparência, engajamento e prestação de contas em todo o sistema. A estratégia buscou, paralelamente, fortalecer as capacidades de gestão das secretarias estadual e municipais de Educação e elevar a profissionalização da administração das escolas.

Existem dois instrumentos avaliativos de larga escala:

- ✓ **Spaace:** sua função é subsidiar diagnósticos, construção de metas e planos de ação, principalmente das redes municipais, Crides e da Seduc. Portanto, é um instrumento que tem menos utilidade para o planejamento pedagógico, mas é central para monitorar os avanços educacionais do Ceará. Seus resultados são divulgados amplamente, inclusive na imprensa;

✔ **Protocolo Paic:** tem como objetivo proporcionar aos professores e aos gestores das escolas e das redes municipais informações sobre quais habilidades já estão consolidadas pelos alunos e quais ainda têm lacunas. Este diagnóstico permite intervenções no processo formativo, além de guiar o planejamento pedagógico dos professores e das escolas ao longo do ano letivo. É uma avaliação com devolutiva mais rápida e não tem o objetivo de classificar as escolas e as redes municipais nem publicizar os resultados. A Secretaria fornece a avaliação, mas os Municípios são responsáveis pela aplicação e pela digitalização dos gabaritos no Sistema de Avaliação do Mais Paic (Sispaic). É mediante esse sistema que a Seduc, por meio da Copem e das Credes, acompanha o desempenho de cada rede municipal e de cada escola. Esse sistema permite visualizar se as redes e as escolas municipais estão avançando conforme as metas e os indicadores que são estabelecidos no início do ano, em pactuação com as Secretarias Municipais.

5. Governança participativa e engajamento da sociedade civil

O governo estadual promoveu algumas ações para engajar a sociedade na causa da Educação, incentivando a população a monitorar os resultados e a cobrar melhorias, além de incluir a sociedade civil na formulação de políticas educacionais. A mais importante delas foi a criação de um Comitê de Articulação para engajar a sociedade civil, composto por



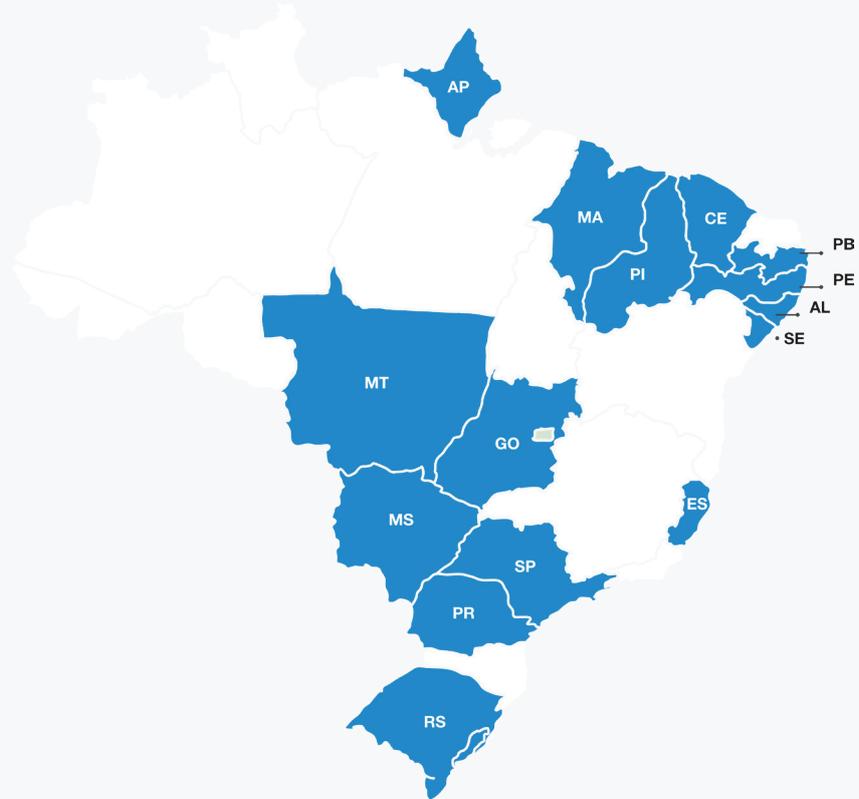
representantes de diversas organizações governamentais e não governamentais, como a Secretaria de Cultura do Estado do Ceará, o Unicef, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Universidade Federal do Ceará (UFC), entre outros. O Comitê reunia-se bimestralmente e foi ativo no início do Paic, especialmente na fase de formulação do Pacto. A parceria gerou confiança e legitimidade para a política educacional e durou até que o engajamento regular fosse institucionalizado e a existência do Comitê não fosse mais necessária.

3.3. Expansão do modelo: 11 estados brasileiros estão inovando com políticas de alfabetização em regime de colaboração

Como mencionado na introdução deste documento, atualmente, 11 estados estão implementando políticas de alfabetização em regime de colaboração, com grande potencial de transformação: Alagoas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Sergipe e o próprio Ceará - além de outros quatro estados com iniciativas menos estruturadas de alfabetização em regime de colaboração até o momento: Paraíba, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. Na maior parte dos estados, as políticas foram desenhadas à luz dos sete fatores de sucesso identificados pelas pesquisas e experiência prática do Paic, que serão aprofundados na próxima seção. Esses fatores de sucesso são indutores para a melhoria dos resultados de alfabetização. Sua operacionalização está sendo adaptada aos contextos locais.



Figura 2: Estados com iniciativas de alfabetização em regime de colaboração entre estados e municípios



Mapa do Brasil dividido por unidades da federação. Os estados que possuem iniciativas de alfabetização em regime de colaboração estão pintados de azul, são eles: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás, Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba, Piauí, Ceará, Maranhão e Amapá.

Elaboração: Todos Pela Educação e Instituto Natura.



4. RECOMENDAÇÕES PARA OS GOVERNOS ESTADUAIS





As recomendações para os governos estaduais apresentadas nesta seção se inspiram nas experiências exitosas implementadas nos estados brasileiros que alcançaram resultados concretos para a alfabetização. Elas almejam contribuir com a elaboração de políticas públicas de alfabetização em regime de colaboração para garantir que toda criança brasileira esteja plenamente alfabetizada até o final do segundo ano do Ensino Fundamental.

Como abordado anteriormente neste documento, os governos estaduais precisam ter uma atuação para além da formulação e da implementação de políticas educacionais voltadas apenas para os alunos da rede estadual. Em geral, eles são do Ensino Médio e dos Anos Finais do Ensino Fundamental. É também papel dos estados, dentro do pacto federativo brasileiro, apoiar os municípios por meio do regime de colaboração, de forma que eles desenvolvam uma política pública estruturada, com o foco na alfabetização das crianças logo no início do Ensino Fundamental⁴⁹.

As recomendações detalhadas adiante não almejam a implementação de um modelo único de política de alfabetização em regime de colaboração no país. Cada território tem suas especificidades e elas devem ser consideradas. O objetivo aqui é apresentar aos gestores públicos fatores de sucesso identificados pela literatura científica - e na experiência prática - que devem inspirar a formulação das políticas, com o desenho e a operacionalização a serem adaptados aos contextos locais.

Oportuno destacar o caráter sistêmico dos fatores de sucesso associados a políticas de Alfabetização. É vasta a literatura que evidencia que avanços significativos na Educação não se dão por um conjunto desarticulado de ações ou por meio de uma política única. Transformações substantivas que se sustentam

⁴⁹ Fonte: Educação Já 2022 - Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira (Todos Pela Educação, 2022).



no tempo demandam coordenar múltiplas intervenções, muito bem articuladas e coerentes entre si, contextualizadas para cada realidade⁵⁰. Nesse sentido, é importante compreender que a **potência dos fatores de sucesso das políticas de alfabetização será alcançada por meio de sua estruturação conjunta**. As experiências exitosas estaduais mostram que é possível fazê-las, sobretudo com base no reconhecimento da importância do compromisso e envolvimento político, que será explorado adiante.

Antes de detalhar os sete fatores de sucesso nas próximas subseções, abordaremos, a seguir, um dos principais pilares de sustentação da política de alfabetização - que é sua efetivação a partir de um Regime de Colaboração.

4.1. Regime de colaboração: pilar de sustentação para os fatores de sucesso das políticas de alfabetização⁵¹

Regime de colaboração é um conceito central na discussão de políticas educacionais no Brasil; em particular, nas políticas de alfabetização, devido ao fato de sua oferta ser compartilhada entre estados e municípios em algumas localidades. Atualmente, 18% das matrículas de Anos Iniciais é ofertada pela Educação privada, 12,4% é ofertada pelas redes estaduais e 69,5% pelas redes municipais, e essa distribuição varia bastante de estado para estado⁵² como visto na subseção 2.1.

⁵⁰ Fonte: Educação Já 2022 - Contribuições para a construção de uma agenda sistêmica na Educação Básica brasileira (Todos Pela Educação, 2022).

⁵¹ Esta seção foi baseada em Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo (Abrucio et al., 2016).

⁵² Fonte: [Anuário Brasileiro da Educação Básica - Distribuição de Matrículas](#) (Todos Pela Educação, 2021).



A escolha por um modelo descentralizado gerou a autonomia fundamental para os governos subnacionais promoverem o atendimento educacional aliado às peculiaridades locais. Porém, a sobreposição gerada pelo compartilhamento de competências exige alto grau de coordenação entre os entes na formulação e na implementação de boas políticas. Assim, em Estados onde o processo de municipalização não está completo (AC, AP, SP e RS), esses desafios se tornam ainda maiores.

Atualmente, como já exposto neste documento, essa coordenação e cooperação entre estados e municípios na política educacional é altamente heterogênea. O caso do Ceará se destaca exatamente por apresentar maior institucionalização e capacidade de envolver todos os municípios numa atuação conjunta e coordenada.

O regime de colaboração aponta para a importância da cooperação no processo de formulação e implementação de ações educacionais entre os entes federados.

Cada território deve construir o regime de colaboração à sua maneira, considerando a trajetória histórica de relacionamento entre os entes subnacionais e as diversidades existentes. No caso do Ceará, as ações de cooperação entre o estado e os municípios remontam ao processo de municipalização iniciado na década de 1970, como já mencionado. Pouco a pouco, o modelo foi se aperfeiçoando e aumentando o papel do governo estadual em termos de assistência técnica e apoio aos municípios.

Apesar de cada território efetivar a cooperação intergovernamental adaptada ao contexto local, algumas características desejáveis devem ser contempladas na estruturação de toda e qualquer cooperação entre estados e municípios:



Características desejáveis para o regime de colaboração:

- ✔ Reconhecimento de que os desafios educacionais são problemas comuns a estados e municípios, ou seja, do território. Independentemente da rede em que o estudante está matriculado, ele é um estudante de um território de um estado. Isso reforça a escolha da cooperação como solução para seu enfrentamento;
- ✔ Construção de uma cultura de respeito e diálogo federativo entre os entes;
- ✔ O Regime de Colaboração fica mais forte se a sociedade também for envolvida;
- ✔ Institucionalização normativa é importante para mitigar impactos de descontinuidade política e assegurar a viabilidade legal das diversas formas de cooperação;
- ✔ Intencionalidade nas formas de cooperação e olhar sistêmico, tanto no sentido de considerar o conjunto de todos os municípios no território como de não se restringir a ações pontuais;
- ✔ Existência de estruturas internas administrativas⁵³ com foco na operacionalização do regime de colaboração, com especial atenção às estruturas regionais estaduais, peças-chave para dar capilaridade e efetividade às ações;
- ✔ Existência de mecanismos de redistribuição de recursos, dado a heterogeneidade e desigualdade dos municípios no país;
- ✔ Montagem da colaboração federativa em torno de políticas e programas definidos por meio de metas claramente definidas. Não se pode constituir a cooperação se não houver clareza aonde se quer chegar.

⁵³ A exemplo do que foi feito no Ceará, com a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem) e as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes).



- ✔ Existência de um modelo de colaboração suficientemente flexível para gerar uma assessoria técnica e pedagógica customizada aos municípios e destes para as escolas.

4.2. Os 7 fatores de sucesso articulados entre si, em torno da Alfabetização de todas as crianças na idade certa

Nesta seção, apresentamos os sete fatores de sucesso identificados por pesquisas⁵⁴ que se associam ao sucesso no avanço dos resultados com equidade e que devem inspirar a formulação das políticas de alfabetização. Esses fatores são capazes de apoiar gestores e gestoras na superação dos desafios explicitados na seção 2 deste documento. Reforçamos novamente a premissa do caráter sistêmico e articulado que deve ser dado a cada um dos sete fatores, compreendendo que as potências de cada um deles serão alcançadas por meio de sua estruturação conjunta. As recomendações almejam estimular a criação de políticas de alfabetização que induzam estados a estabelecer estratégias coordenadas e colaborativas junto aos municípios, a fim de assegurar que todas as crianças sejam alfabetizadas na idade certa.

Os sete fatores de sucesso articulados em torno da alfabetização de todas as crianças na idade certa são mostrados no quadro abaixo, com definições e ações sugeridas apresentadas na sequência:

⁵⁴ Fonte: “Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará.” Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Fortaleza: Seduc, 2012; [Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo](#) (Abrucio et al., 2016).

Quadro 2 - 7 fatores de sucesso para políticas de alfabetização em regime de colaboração



A figura contém sete círculos dispostos em volta a um círculo maior localizado no centro da imagem. Esse círculo central está em azul escuro e possui esta frase em seu interior: Alfabetização de todas as crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental. Os outros círculos, localizados em volta desse central, também têm palavras dentro deles. São elas, da esquerda para a direita: compromisso técnico e político; cooperação e incentivos; governança participativa; engajamento pelo diálogo; fortalecimento da aprendizagem; avaliação e monitoramento; e desenho e legitimidade.

Elaboração: Todos Pela Educação e Instituto Natura.

✔ **Desenho e legitimidade:** planejamento e institucionalização da política e garantias de viabilidade dos recursos.

⦿ **Marcos legais:** estruturar as principais leis e regulamentações da política, sobretudo a criação do programa estadual e a legislação que trata da destinação da cota-parte do ICMS a partir de resultados educacionais, garantindo, assim, que todas as ações estejam suportadas pelos marcos legais necessários;

- ⦿ **Empreendedores de políticas públicas:** capacitar lideranças dentro da Secretaria Estadual de Educação para criar uma coalizão em torno da política de alfabetização e que saibam combinar articulação política e decisões técnicas;
- ⦿ **Planejamento e viabilidade:** realizar planejamento de longo prazo para a política, a partir de diagnóstico educacional e orçamentário, com refinamentos frequentes e de acordo com os resultados alcançados.
- ⦿ **Compromisso técnico e político:** pleno envolvimento e comprometimento do governador e dos prefeitos na política de alfabetização. **As lideranças políticas, sobretudo governadores e prefeitos, têm um papel estratégico de liderança e articulação com outros atores para instaurar as políticas de alfabetização em regime de colaboração, garantindo sua efetividade e perenidade.**

No caso dos governadores, são eles que transmitem a mensagem de que a alfabetização é uma prioridade em seu mandato, **assumindo a corresponsabilidade na melhoria dos resultados em todo o território** e incluindo o tema da alfabetização no discurso e na agenda governamental.

Além de serem os porta-vozes dessa agenda durante o mandato, é esperado deles forte comprometimento com a melhoria dos resultados de alfabetização e **acompanhamento próximo das iniciativas prioritárias relacionadas ao tema**, dando a elas respaldo e força política.



O que esperar dos governadores?

- ✔ Liderar e ser porta-voz da pauta e da agenda de alfabetização por todo o território;
- ✔ Promover ampla articulação com atores da sociedade civil que podem cooperar com os avanços dos resultados de alfabetização por todo o estado;
- ✔ Alto grau de articulação política com prefeitos(as) para a institucionalização e a instauração do regime de colaboração, promovendo um relacionamento político baseado na confiança e atuação conjunta, sem a interferência de questões puramente político-partidárias;
- ✔ Alto grau de articulação política com parlamentares da Assembleia Legislativa para a instauração dos marcos legais necessários à efetivação da política do programa, especialmente no processo de revisão dos critérios do ICMS e de criação de premiações e bolsas (*pontos que serão detalhados mais adiante*);
- ✔ Garantir que a estrutura organizacional do estado e da secretaria de Educação⁵⁵ tenha áreas para operacionalizar o regime de colaboração com os municípios, com a finalidade de pactuar e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da alfabetização;
- ✔ Apresentar forte comprometimento com a melhoria dos resultados educacionais (incluindo os de alfabetização) de todo o território durante sua gestão;
- ✔ Acompanhar de perto as iniciativas educacionais prioritárias relacionadas à alfabetização, dando a elas respaldo e força política.

⁵⁵ A exemplo do que foi feito no Ceará, com a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (Copem), as Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (Credes) e no Comitê de Articulação do Paic.



- ✔ Promover celebrações oficiais e públicas de reconhecimento ao trabalho desenvolvido pelos profissionais da Educação, bem como dar publicidade à política de alfabetização e seus resultados.

O que se esperar dos(as) prefeitos(as)⁵⁶?

- ✔ Amplo e profundo envolvimento com questões educacionais;
- ✔ Forte comprometimento com a melhoria dos resultados de alfabetização do município durante sua gestão;
- ✔ Participar ativamente das rotinas de governança do regime de colaboração, efetuada com as equipes estaduais de apoio aos municípios;
- ✔ Não permitir que questões puramente partidárias e/ou eleitorais influenciem a escolha dos ocupantes para os cargos da gestão educacional;
- ✔ Garantir a estruturação das equipes nas secretarias municipais de Educação para implementar o programa de alfabetização em regime de colaboração;
- ✔ Escolher um(a) secretário(a) de Educação comprometido(a) e com perfil adequado para liderar os esforços frente ao contexto local;
- ✔ Apoiar e dar respaldo ao secretário(a) na constituição de uma equipe técnica;
- ✔ Articular diferentes áreas da administração para garantir um atendimento intersetorial aos estudantes.

⁵⁶ Para mais detalhes, consultar também o documento “Educação Já Municípios - Contribuições para o debate sobre políticas educacionais no contexto das eleições de 2020” (Todos Pela Educação, 2020).



O que se esperar dos(as) Secretários(as) Estaduais:

- ✔ Monitorar a implementação e os resultados do Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração com os municípios;
- ✔ Identificar os pontos de atenção na implementação do Programa de Alfabetização e dar direcionamentos para ações e estratégias futuras;
- ✔ Garantir a efetividade das ações estratégicas, como a criação de incentivos a municípios e escolas, por meio da articulação com os atores competentes;
- ✔ Garantir a efetividade das ações pedagógicas, como a formação de professores, distribuição de material didático e avaliações, por meio da articulação com os atores competentes;
- ✔ Apoiar a estruturação do Regime de Colaboração, garantindo o envolvimento das regionais de educação e municípios do estado;
- ✔ Garantir a estrutura física e de recursos humanos na secretaria de estado da Educação para a implementação e a execução do Programa de Alfabetização;
- ✔ Promover e participar de eventos relacionados ao Programa de Alfabetização, no âmbito do Governo do Estado e da secretaria de estado da Educação.

- ✔ **Cooperação e incentivos:** constituição de estruturas de cooperação entre estado e municípios, com a implementação de mecanismos de incentivos focados na melhoria da aprendizagem.



- ⦿ **Redistribuição do ICMS⁵⁷:** desenhar incentivo fiscal aos municípios para atuarem politicamente e tecnicamente em prol da alfabetização, por meio da criação de critério que condicione a redistribuição da cota-parte municipal do ICMS a melhorias dos resultados de alfabetização;
 - ⦿ **Premiação às escolas:** incentivar a melhoria do desempenho por meio de premiação financeira às escolas com resultados maiores atrelada ao apoio financeiro e técnico às que obtiverem resultados mais desafiadores;
 - ⦿ **Bolsas:** para fortalecer a gestão pedagógica do programa junto aos municípios.
- ☑ **Governança bem estabelecida:** estruturação de uma coordenação estadual alinhada ao fortalecimento das ações municipais.
- ⦿ **Definição de papéis:** pactuar competências, responsabilidades e metas de cada ente federativo partícipe, estabelecendo diretrizes e procedimentos eficientes para viabilizar a implementação da política;
 - ⦿ **Coordenação e descentralização da governança:** estruturar a governança para permitir que exista uma coordenação estadual com capacidade e legitimidade e, ao mesmo tempo, descentralizar o trabalho e se aproximar dos municípios, por meio do fortalecimento das unidades regionais de gestão;
 - ⦿ **Fortalecimento da gestão municipal e escolar:** fornecer acompanhamento e assessoria técnica para a implementação do programa no município, por

⁵⁷ Para mais informações, consultar também o documento “Implementando um Mecanismo de Incentivos para os Governos Municipais Melhorarem os Resultados da Educação” (Banco Mundial, 2020), disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/354741606111551682/pdf/Implementing-a-Results-Based-Financing-Mechanism-for-Subnational-Governments-to-Improve-Education-Outcomes-An-Implementation-Guide-Inspired-by-the-Case-of-Ceara-Brazil.pdf>

intermédio das diretorias regionais do estado à equipe de gestão municipal e escolar;

- ⦿ **Flexibilização da gestão:** construir uma relação de governança participativa apta a incorporar melhorias contínuas e a dar respostas rápidas.
- ☑ **Engajamento pelo diálogo:** implementação de estratégias de divulgação e visibilidade do programa.
 - ⦿ **Fórum de discussão:** instituir fóruns envolvendo entidades e autoridades estaduais, municipais e da sociedade civil para tratar de forma efetiva de ações sobre o aprimoramento do programa;
 - ⦿ **Estratégias de reconhecimento:** apresentar os resultados alcançados pelo programa por meio de ações de reconhecimento, como uma cerimônia de premiação anual que conte com a presença das escolas premiadas e das principais lideranças políticas e educacionais, fortalecendo a prioridade da política e criando um ambiente propício para o compartilhamento de boas experiências;
 - ⦿ **Envolvimento e fortalecimento de lideranças:** identificar lideranças e empreendedores de políticas públicas que mostrem a relevância e o impacto da política, garantindo que as iniciativas tenham o apoio da população e sejam reconhecidas como positivas.
- ☑ **Fortalecimento da aprendizagem (gestão pedagógica):** garantir coerência entre currículo, avaliação, material didático e formação de professores.



- ⦿ **Materiais didáticos:** elaboração ou adaptação de materiais complementares para serem utilizados em sala de aula, bem como materiais que auxiliem a atuação dos professores (como materiais paradidáticos e livros de leitura);
- ⦿ **Formação e construção de capacidades:** com o auxílio financeiro das bolsas, formação continuada com foco em alfabetização, para o desenvolvimento das capacidades de todos os atores-chaves para a implementação da política. São eles: multiplicadores, docentes, coordenadores pedagógicos, gestores escolares, gestores municipais e membros de equipes técnicas;
- ⦿ **Avaliações da aprendizagem:** efetivar a avaliação diagnóstica de fluência leitora e avaliações externas do 2º ano do Ensino Fundamental, a fim de identificar as lacunas de aprendizagem de cada aluno.
- ✓ **Monitoramento:** estruturação do monitoramento do programa.
 - ⦿ **Sistema de monitoramento e plano de metas:** estabelecer um plano de metas flexível e claro para os gestores de Educação da rede, além de instrumentos de monitoramento e rotinas de compartilhamento dos resultados de aprendizagem com todas as instâncias do programa (escolas, regionais e municípios);
 - ⦿ **Acompanhamento com foco em equidade:** estabelecer rotinas de monitoramento em nível de rede e de escola, com o objetivo de mapear quais são aquelas com piores resultados e desenhar planos de ação focalizados.

4.3. Principais investimentos a serem feitos pelos estados

A fim de apoiar o planejamento orçamentário das políticas nos territórios, apresentamos as principais linhas de investimentos financeiros necessários a serem feitos pelos estados para formular políticas de alfabetização em regime de colaboração:

- ✔ **Prêmios de incentivo às escolas**, inspirados no programa Escola Nota 10 do Ceará, para dar visibilidade àquelas que se destacam na melhoria do desempenho, sem perder de vista a garantia de equidade;
- ✔ **Bolsas** de incentivo à gestão do programa e à rede de formadores nos municípios e nas regionais dos territórios;
- ✔ **Material** didático complementar de qualidade para distribuição às turmas de Alfabetização;
- ✔ **Contratação adicional de pessoal** para a gestão do regime de colaboração;
- ✔ **Avaliação** externa censitária de fluência leitora dos estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental, por meio de sistema estadual de avaliação; e
- ✔ **Recursos** de logística para a realização das formações dos formadores regionais e municipais.

Vale destacar que o investimento que cada estado faz para a implementação de suas políticas de alfabetização variam conforme o número de alunos, o número de escolas premiadas e apoiadas e, também, o valor do prêmio para as escolas e as bolsas. No caso do



Paic no Ceará, levantamento realizado em 2018⁵⁸ revelou ser uma iniciativa de baixo investimento: o custo anual médio do programa, entre 2012 e 2017, foi de R\$ 32 milhões, representando cerca de 0,2% do orçamento anual do estado e 1,3% do orçamento anual da Secretaria, enquanto beneficiou, anualmente, 184 municípios. Deste orçamento, no caso cearense, a maior parte foi dedicada à premiação das escolas e à realização das avaliações. **Recomenda-se que tanto os valores das bolsas como das premiações das escolas sejam atrativos para os atores dos territórios.**

⁵⁸ Para mais informações, acesse a publicação completa em: <https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Resumo-Executivo-Custos-do-Paic..pdf>. O estudo foi realizado pelo Instituto Natura, com o apoio da Peers e da Secretaria de Educação do Estado do Ceará.



5. RECOMENDAÇÕES PARA O GOVERNO FEDERAL





As diretrizes e recomendações aqui apresentadas visam subsidiar o governo federal no desenho de políticas coordenadas para alfabetização, com ênfase naquelas que induzam os estados a formularem e implementarem suas políticas locais em regime de colaboração com seus municípios, levando em consideração as especificidades locais. Esta proposta parte da premissa de que o governo federal, especificamente o MEC, deve atuar como coordenador, indutor e apoiador dos Estados e Municípios.

Antes das propostas em si, apresentamos um breve resumo de políticas nacionais recentes voltadas à Alfabetização (algumas delas já citadas no início deste documento).

5.1. Histórico de políticas nacionais: ausência de um olhar sistêmico e abrangente

Como já mencionado na introdução deste documento e ilustrado no quadro abaixo, o Brasil estabeleceu algumas políticas nacionais em prol da Alfabetização nas últimas décadas que não conseguiram se traduzir em melhorias significativas dos resultados de alfabetização das crianças na idade esperada.



Quadro 3 - Linha do tempo de marcos normativos e políticas nacionais de Alfabetização

- 1980** • **Década de 1980**
Discussões sobre o processo de alfabetização
- 1997** • **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)**
Orientador para currículos locais e regionais
- 1999-2002** • **PCN em Ação e PROFA**
Programa de Formação de Professores Alfabetizadores
- 2001-2010** • **Plano Nacional de Educação (PNE)**
Tinha como objetivo principal: assegurar que, até 2011, todas as crianças, jovens e adultos pudessem ter acesso e condições de permanência na escola. O desafio foi alcançar a expansão do atendimento escolar nos diversos níveis de ensino, melhorar a formação acadêmica do corpo docente e a infraestrutura das escolas.
- 2006** • **Lei nº 11.274/2006**
Ampliação do EF para nove anos, assegurando o ingresso de crianças de seis anos no ensino obrigatório.
- 2012** • **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)**
Compromisso formal entre os entes federados que envolve, principalmente, a formação de professores alfabetizadores e materiais pedagógicos para as escolas.
- 2014-2024** • **PNE**
Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do EF.



- 2016 • PNME/2016 – Programa Novo Mais Educação**
Implementado por meio da ampliação da jornada escolar dos alunos do EF, com o objetivo de melhorar o desempenho educacional com reforço escolar em Língua Portuguesa e em Matemática e atividades de Artes, Cultura e Esporte.
- 2018 • Programa Mais Alfabetização**
Fortalecer e apoiar as escolas no processo de alfabetização dos alunos no 1º e 2º ano do EF.
- 2019 • Política Nacional de Alfabetização (PNA)**
Lançada com o objetivo de elevar a qualidade da alfabetização e combater o analfabetismo em todo o território brasileiro.
- 2020 • Programa Tempo de Aprender**
Estruturado em quatro eixos (formação, apoio pedagógico, aprimoramento das avaliações e valorização dos profissionais da alfabetização), tem o propósito de melhorar a qualidade da alfabetização em todas as escolas públicas do país.
- 2021 • Programa Conta para Mim**
Tendo como público-alvo pais e responsáveis, tem o objetivo de promover a literacia familiar por meio da disponibilização de um guia para as famílias e vídeos com orientações e dicas para colocar em prática estratégias de literacia familiar.

Fonte: Elaboração própria, com base em análise documental.

Em um histórico dos últimos dez anos, temos que, em 2012, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) foi criado pelo governo federal em parceria com estados e municípios para superar o problema do analfabetismo no país. O desenho do Pnaic buscou refletir os pilares do modelo exitoso cearense do Paic,



contemplando ações como a formação continuada de professores alfabetizadores, a disponibilização de materiais didáticos e pedagógicos para alunos e educadores e a implementação de um sistema de gestão para o acompanhamento das ações. No entanto, os resultados de alfabetização permaneceram nos mesmos patamares nos anos subsequentes à sua criação. Em 2014, o percentual de crianças com nível suficiente em Leitura era de 44% e, em 2016, 45%.

O programa recebeu críticas sobre a qualidade da implementação das ações e sobre como a formação continuada dos professores foi recebida⁵⁹. Apesar disso, o principal desafio em seu desenho esteve no fato de o Pnaic ter focado no eixo pedagógico, não contemplando outros fatores de sucesso, como ações relacionadas aos incentivos, premiações e mecanismos de cooperação subnacionais, nem a estruturação de uma governança intergovernamental e fortalecimento das gestões regionais com o devido suporte técnico (governança participativa). O programa teve méritos, mas há aprendizados que podem embasar novas ações do governo federal para a alfabetização.

Mais recentemente, em 2019, o Ministério da Educação (MEC) instituiu a Política Nacional de Alfabetização (PNA)⁶⁰, por meio da então criada Secretaria de Alfabetização (Sealf). Instituiu, na sequência, os programas Tempo de Aprender (2020) e Conta Pra Mim (2021), na tentativa de traduzir em ações concretas a prioridade que havia sido declarada no plano de governo para o período 2019-2022.

O programa Tempo de Aprender propôs ações em quatro eixos: (1) formação continuada de profissionais da alfabetização; (2) apoio pedagógico para a alfabetização, com oferecimento de sistemas on-line e recursos digitais de apoio à alfabetização e à numeracia e

⁵⁹ As formações eram ofertadas diretamente pelas universidades, sem necessariamente dialogar com as políticas existentes locais.

⁶⁰ A PNA foi instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Para mais informações, acesse o caderno da PNA: http://portal.mec.gov.br/images/CADERNO_PNA_FINAL.pdf



reformulação do PNLD para Educação Infantil; (3) aprimoramento das avaliações da alfabetização, com o lançamento de plataforma de avaliações formativas para atenção individualizada, em parceria com o CAEd; e (4) valorização dos profissionais da alfabetização, com proposta de prêmio por desempenho para professores, diretores e coordenadores pedagógicos. Já o programa Conta Pra Mim, segundo site do MEC, é constituído por diversos materiais para orientar práticas de literacia no âmbito da família, principalmente para aquelas que se encontram em condições de vulnerabilidade socioeconômica. Está disponível apenas na internet.

Ambos os programas sofreram críticas de diversos especialistas e as principais vão na linha de mostrar a desarticulação deles com as práticas e concepções dominantes expressas na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), referência obrigatória para os currículos das redes públicas e particulares e em implementação desde 2018. Uma análise realizada em 2021⁶¹ por especialistas do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), a pedido do Movimento pela Base (MPB), compara os dois programas, bem como o caderno da PNA, com os princípios norteadores da BNCC e revela grande incompatibilidade.

Entende-se que a PNA, tal como seus dois programas, ainda não se refletiram em ações eficazes para a maior parte das redes, tanto por questões políticas e técnicas ligadas à defesa de um único método de alfabetização como, também, pela desarticulação das ações do MEC de outras políticas em regime de colaboração já em andamento em pelo menos 11 estados brasileiros ou de ações apoiadas por atores representativos no debate educacional. A exemplo de políticas anteriores, os programas acima mencionados também não contemplam o envolvimento das altas lideranças em torno da alfabetização ou ações que possibilitem o monitoramento dos seus resultados.

⁶¹ Para mais informações, acesse o relatório completo: https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Parecer-te%CC%81cnico_CENPEC_Ana%CC%81lise-comparativa.pdf

5.2. Premissas para a atuação do governo federal

Antes de apresentar as recomendações para a atuação do governo federal no tema da alfabetização, é importante elencar algumas premissas⁶²:

- ✔ O Ministério da Educação deve ter um papel de indução, coordenação, suplementação e apoio às ações de alfabetização na idade certa em regime de colaboração realizadas por estados e municípios. As ações devem ser baseadas nos fatores de sucesso identificados em iniciativas comprovadamente exitosas;
- ✔ É crucial o envolvimento direto e o compromisso político com a pauta da alfabetização na idade certa das mais altas lideranças da administração federal (Ministro da Educação e Presidente da República, por exemplo);
- ✔ Estados e municípios devem ser os protagonistas das ações de alfabetização na idade certa, por meio de uma governança participativa e cooperativa.

5.3. Recomendações para o governo federal

É importante enfatizar que as recomendações apresentadas a seguir não “partem do zero”. Elas dialogam com uma agenda que já está em andamento em vários estados brasileiros, visto que 11 estados, para além do Ceará, já estão implementando políticas de alfabetização em regime de colaboração.

⁶² Para além dessas premissas citadas, considera-se como válido, também, todos os aspectos previstos nos normativos - como na [Lei nº 9.394](#), de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 - que versam sobre os papéis dos entes na organização da Educação Nacional.

Com o objetivo de alfabetizar todos os alunos da rede pública de ensino até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, recomendamos que o Ministério da Educação reveja a atual Política Nacional de Alfabetização (PNA) e institua ações coordenadas em nível nacional divididas em, ao menos, três grandes pilares:

1. Estratégias de responsabilidade direta do MEC para a alfabetização;
2. Estratégias de apoio e indução ao Regime de Colaboração entre estados e municípios (eixo principal da Política);
3. Estratégias de apoio aos municípios de estados sem Regime de Colaboração desenvolvido.

5.3.1. Estratégias de responsabilidade direta do MEC para a alfabetização

É papel do MEC garantir que a reformulação do Saeb do 2º ano do Ensino Fundamental forneça mais visibilidade sobre a real situação da alfabetização no território nacional. Atualmente, a avaliação implementada de forma amostral não permite uma interpretação pedagógica dos dados, nem análises em nível de rede e escola. Como consequência, não sabemos quantos alunos estão ou não alfabetizados no país e em cada rede e não conseguimos, de forma precisa, elaborar metas de aprendizagem baseadas em dados. A avaliação censitária para a alfabetização ainda possibilita a criação de um Índice Nacional de Alfabetização e precisa ser vista como um pilar fundamental para a melhoria da qualidade desta etapa da Educação.

Conforme previsto no PNE, “[...] instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a



alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação) é fundamental para a melhoria dos resultados.

Nesse sentido, a implementação de uma avaliação censitária nacional para a alfabetização é uma ação fundamental para construir um arcabouço sistêmico de informações do ponto de vista nacional e subnacional, a fim de possibilitar o desenho e a implementação de políticas públicas vinculadas à melhoria dos resultados na etapa.

É oportuno, também, ressaltar que uma avaliação externa nacional ao final do ano tem de ser encarada como complementar àquelas realizadas nos territórios e na sala de aula ao longo do ano. Essa última, aliás, tem de ser usada para identificar os progressos das crianças e informar estratégias potencializadoras de ensino-aprendizagem de forma mais ágil.

Uma segunda recomendação, em linha com a importância do fortalecimento dos mecanismos de monitoramento, avaliação e fomento ao controle social, tendo como resultado esperado a priorização do avanço da alfabetização pelos gestores de Educação em todo o território nacional, é que o MEC crie ou apoie a criação de um Observatório Nacional da Alfabetização (ONA), um sistema com dados públicos que permite acesso a dados e indicadores das redes de ensino relacionados à qualidade e à equidade da oferta de ensino no ciclo de alfabetização, com ferramenta de comparação

com municípios semelhantes. Para isso, o MEC deverá dialogar com a Academia e a sociedade civil organizada, que tem produções e pleitos significativos sobre dados abertos e transparência, bem como garantir celeridade na divulgação dos dados e disponibilizar microdados sempre que possível.

Outra recomendação é trabalhar pela criação de um **programa nacional de reconhecimento de professores e escolas por excelência nas práticas de alfabetização** organizado em torno de quatro premissas:

- ✔ O reconhecimento e a premiação financeira devem focar práticas pedagógicas alinhadas à Base Nacional Comum Curricular, e não resultados de desempenho;
- ✔ Devem ser estimulados tanto projetos individuais como quanto projetos coletivos, seja em pequenos grupos, no conjunto da escola ou entre escolas;
- ✔ Os projetos vencedores devem ser disponibilizados virtualmente para o conjunto dos educadores do país, com recomendação para que as redes de ensino promovam formações continuadas a partir dos projetos premiados;
- ✔ Um conjunto maior de menções honrosas deve ser oferecido para estimular maior engajamento com o Programa.

O desenho da política deve ser centrado no reconhecimento e na valorização das práticas de alfabetização, mas pode ser integrado a uma política de maior abrangência em termos de etapas de ensino, como o Prêmio Professores do Brasil (descontinuado em 2019). Nesse caso, cabe salientar que a proposta aqui apresentada considera um maior número de premiados, bem como maior orçamento.

Diferentemente da proposta da PNA, o reconhecimento de práticas, e não de desempenho, permite maior alcance de disseminação de exemplos de iniciativas, de tal forma que mais educadores e escolas sejam inspirados a replicar projetos pedagógicos e a inovar em suas realidades. Como resultado, espera-se o fortalecimento da postura de inovação dos professores alfabetizadores das redes públicas de ensino, bem como a disseminação de práticas exitosas alinhadas à BNCC – que podem qualificar as formações continuadas realizadas no Brasil.

Por fim, recomenda-se a criação de uma linha específica de recursos federais para a construção de bibliotecas escolares e salas de leitura nas escolas públicas de Ensino Fundamental, com desoneração tributária na execução das obras, a partir da priorização do orçamento discricionário de obras de infraestrutura do MEC. Isso porque, atualmente, apenas 52,5% das escolas públicas de Ensino Fundamental brasileiras têm biblioteca ou sala de leitura, segundo os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica. Esse cenário está em desacordo com o que é preconizado pela Lei Federal nº 12.244/2010, que estabelece a universalização das bibliotecas escolares até 2020. A ausência de espaços apropriados nas escolas de Ensino Fundamental significa desincentivo à edificação de uma cultura de leitura na infância e na adolescência.

Para garantir equidade na distribuição do montante orçamentário, deve ser estabelecido critério de prioridade aos municípios de baixo nível socioeconômico ou resultados de alfabetização abaixo da média nacional. Adicionalmente, sugere-se que seja aprovada a desoneração tributária dos serviços de construção das bibliotecas e salas de leitura, de forma a baratear o custo da implementação da política.

Em resumo, recomenda-se que o MEC trabalhe para:

- ✔ Adequar a matriz do Saeb 2º ano à BNCC;
- ✔ Aplicar a avaliação de forma censitária, de modo a permitir que os resultados sejam divulgados em nível de rede municipal e escolas;
- ✔ Definir os parâmetros do que é alfabetização adequada para facilitar o entendimento das redes de ensino e seus profissionais;
- ✔ Fortalecer os mecanismos de monitoramento, avaliação e fomento ao controle social, com a criação ou apoio à criação de um Observatório Nacional da Alfabetização (ONA);
- ✔ Criar um programa nacional de reconhecimento de professores e escolas por excelência nas práticas de alfabetização;
- ✔ Criar linha específica de recursos federais para a construção de bibliotecas escolares e salas de leitura, com desoneração tributária na execução das obras.

5.3.2. Estratégias de apoio e indução ao Regime de Colaboração entre estados e municípios (eixo principal da Política)

O principal elemento das propostas aqui elencadas é a implementação, pelo governo federal, de uma série de medidas de fomento e apoio ao fortalecimento do regime de colaboração entre estados e municípios, em prol do avanço dos resultados de alfabetização.

Para isso, as Secretarias Estaduais de Educação fazem uma adesão formal, por meio da qual será pactuada contrapartidas estaduais e transferência de recursos federais. A ideia é que as ações a serem realizadas pelas Secretarias Estaduais junto aos municípios sejam ancoradas nos fatores de sucesso identificados em programas

estaduais que já obtiveram êxito no avanço dos resultados de alfabetização, já discutidos anteriormente neste documento. Portanto, são estratégias de apoio e fomento para que os estados brasileiros tenham políticas de incentivo e apoio aos municípios em prol dos avanços na alfabetização. O MEC, nesse caso, assume o papel de articulador e coordenador nacional dos esforços colaborativos entre governos estaduais e municipais.

Sendo assim, recomenda-se que o MEC tenha como responsabilidade:

1. Formular ações de fortalecimento do regime de colaboração em alfabetização, em estreita colaboração com o Consed e a Undime, considerando marco legal, prazo, orçamento e desafios mapeados pelas redes de ensino;
2. Apoiar diagnóstico da situação da alfabetização e da maturidade do Regime de Colaboração nos estados;
3. Oferecer orientações para a criação/fortalecimento dos fatores de sucesso nos estados e municípios;
4. Apoiar o financiamento das ações pedagógicas, via transferência de recursos federais a governos estaduais;
5. Instituir processo de monitoramento das ações induzidas.

Em relação aos estados, caberia:

1. Coordenar diálogo com municípios para concordar adesão às ações;
2. Realizar diagnóstico e elaborar plano de ação;
3. Coordenar e apoiar a criação/fortalecimento dos sete fatores de sucesso no território estadual;
4. Realizar a prestação de contas dos repasses federais recebidos.

Já em relação aos municípios, espera-se:

1. Participar, continuamente, da governança estabelecida em âmbito estadual;
2. Executar as ações de alfabetização sob responsabilidade municipal nos eixos determinados pela política estadual;
3. Subsidiar o monitoramento das ações e a prestação de contas.

A seguir, apresentam-se alguns pontos de detalhamento da atuação federal. Para facilitar sua estruturação, utilizou-se a mesma estrutura da proposta estadual, ou seja, foi baseada nos sete fatores de sucesso para políticas de Alfabetização em regime de colaboração, ilustrados no Quadro 2.

✔ **Desenho e legitimidade:** este eixo refere-se ao planejamento e à institucionalização de um programa, em um cenário em que já existem normativas e programas federais para a alfabetização e que a atual Política Nacional de Alfabetização carece de legitimidade com entes subnacionais e profissionais da Educação, dada a postura de falta de diálogo e constante enfrentamento da atual gestão. Importante reforçar um ponto central apresentado na premissa da atuação federal: o excessivo envolvimento do MEC na **implementação direta** da política nacional em experiências passadas – sem o devido diálogo federativo com os territórios - **resultou em desenho de soluções padronizadas que desconsideravam as diversidades locais**. Além disso, o MEC pode ter um papel importante de apoiar os estados no desenho de suas políticas e nas estratégias para garantir sua legitimidade.

Nesse sentido, é importante que o governo federal:

- ① **Formule um programa a partir do amplo diálogo com o Consed e a Undime**, além de representantes da

Academia e da sociedade civil organizada (leia mais sobre isso no eixo “Engajamento pelo Diálogo”);

- ① **Realize um planejamento de médio-longo prazo, a partir de diagnóstico educacional e garantias orçamentárias.** Sugere-se prever prazo para avaliação e revisão da política (exemplo: em cinco anos, após o início da implementação);
 - ② **Reveja os marcos normativos existentes** para estruturar as principais leis e regulamentações da nova política, garantindo que todas as ações estejam suportadas pelos marcos legais necessários;
 - ③ **Crie documentos orientadores para apoiar entes subnacionais** em seu desenho das políticas estaduais em colaboração com os municípios, assim como estratégias para garantir a legitimidade da política em nível local.
- ④ **Compromisso técnico e político:** como mencionado anteriormente, uma premissa central para o funcionamento de uma atuação nacional com o foco na alfabetização em regime de colaboração é **o envolvimento direto e compromisso político das mais altas lideranças da administração**. Para além disso, é importante que:
- ⑤ **O Ministro da Educação e o Presidente da República se envolvam nas ações do programa**, garantindo que o tema da alfabetização seja uma prioridade na agenda política do país;
 - ⑥ **O Ministro da Educação e o Presidente da República busquem, constantemente, elevar a prioridade do tema** em seus fóruns com governadores e prefeitos;

- ① **Busque-se o equilíbrio técnico e político na composição das equipes e áreas que vão participar da coordenação dos esforços nacionais para alfabetização**, de forma a garantir que o **Ministério da Educação seja um locus de conhecimento técnico de apoio às gestões estaduais e municipais**. Ao mesmo tempo, deve-se estar atento às realidades políticas locais e **possuir competências para articulação, negociação e pactuação de soluções com os territórios**.

- ② **Cooperação e incentivos:** como o governo federal tem, em geral, capacidade financeira maior que os governos estaduais e municipais - e possui um papel de suplementação financeira na esfera educacional - seus programas, frequentemente, preenchem uma carência de financiamento de estados e municípios. Além disso, pode oferecer orientações e apoio técnico para que estados e municípios, entre si, estabeleçam esse tipo de mecanismo. Nesse sentido, é importante que o governo federal:
 - ③ **Elabore incentivos financeiros e institucionais para incentivar a criação de políticas de alfabetização em regime de colaboração nos estados e municípios**, a partir dos fatores de sucesso de políticas já existentes. Os incentivos devem estar atrelados à formalização da política entre os governos estaduais e municipais, com previsão do cumprimento de contrapartidas pré-estabelecidas;

 - ④ **Apoie a regulamentação dos normativos atrelados à distribuição da cota-parte do ICMS em nível estadual;**

 - ⑤ **Divulgue, a partir das boas práticas já existentes no país, orientações para o estabelecimento de políticas de premiação de escolas**, em nível de cada estado;

- ① **Financie, de forma suplementar, as redes municipais mais desafiadoras** em termos socioeconômicos e/ou de resultados educacionais que estão inseridas em políticas de alfabetização em regime de colaboração, ampliando suas condições de oferta.
- ② **Governança Participativa:** a governança participativa é um elemento central quando se pensa uma estratégia nacional de alfabetização em regime de colaboração. Nesse sentido, o governo federal deve buscar ocupar um espaço de coordenação, cooperação e diálogo federativo com estados e municípios, de forma que:
 - ③ **As estratégias nacionais possam ser acompanhadas a partir de uma governança tripartite**, com a participação do Ministério da Educação, de secretarias estaduais e municipais de Educação e do Conselho Nacional de Educação (de forma alinhada ao estabelecido pelo Sistema Nacional de Educação, quando aprovado);
 - ④ **Estimule a criação de comitês estaduais com o objetivo de apoiar a implementação das políticas estaduais**, fortalecendo as ações em cada entidade representativa e junto à sociedade, divulgar as ações relacionadas à execução e resultados, além de serem instâncias importantes para o monitoramento das ações.
- ⑤ **Engajamento pelo Diálogo:** diante dos desafios naturais de um país com dimensões continentais e alta desigualdade socioeconômica, e da própria necessidade de coordenação gerada pelo sistema político federalista como o brasileiro, é importante que as iniciativas não sejam impostas a estados e municípios, bem como se busque envolver a academia, a



sociedade civil, representantes da comunidade educacional e lideranças políticas em torno da pauta de Alfabetização, realizando, assim, ações de mobilização de diversos atores. Nesse sentido, é importante que:

- ① **Estabeleça canais de comunicação constante com o Consed e a Undime sobre a alfabetização no Brasil,** sem deixar de conhecer e discutir caminhos com lideranças educacionais do país como um todo;
- ② **Promova iniciativas amplas de comunicação e participação da sociedade civil e organizações atuantes no tema da alfabetização,** por meio de realização de estratégias de divulgação do programa e de seminários locais para coconstrução de soluções, por exemplo, como recentemente realizado no processo de coconstrução da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).
- ✓ **Fortalecimento da Aprendizagem (gestão pedagógica):** o governo federal – em particular, o Ministério da Educação – deve apoiar as estratégias colaborativas entre estados e municípios para o fortalecimento das suas ações pedagógicas. Adicionalmente, deve buscar ser o lócus de desenvolvimento de soluções inovadoras para a alfabetização. Nesse sentido, é importante que o governo federal:
 - ③ À luz da BNCC, **articule as estratégias nacionais de alfabetização com outras políticas pedagógicas estruturais,** como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Saeb;
 - ④ **Ofereça orientações aos estados e municípios,** aproveitando o que já existe no Brasil, hoje, para o fortalecimento das políticas pedagógicas em cada

Unidade da Federação. Isso pode envolver, por exemplo, a disponibilização de materiais pedagógicos adicionais, o apoio à formação continuada de professores alfabetizadores oferecida pelas redes e a implementação de avaliações diagnósticas e formativas com alunos de 1º e 2º anos do Ensino Fundamental (como as avaliações de fluência leitora);

- ① **Incentivar e criar mecanismos para que abordagens comprovadamente efetivas no processo de alfabetização sejam conhecidas e disponibilizadas para as comunidades educacionais territoriais**, de maneira que as incorporem em suas práticas escolares, sempre respeitando as especificidades locais.

- ② **Avaliação e Monitoramento:** como mencionado anteriormente no documento, o Ministério da Educação deve retomar a implementação de políticas de avaliação da Alfabetização que sejam censitárias e alinhadas à BNCC, apoiando os estados e municípios na busca de soluções estratégicas para a melhoria dos resultados. Mas, além disso, é importante que o governo federal:

- ③ **Apoie o diagnóstico da situação da alfabetização e do grau de maturidade do regime de colaboração** nos estados e municípios;
- ④ **Desenvolva um sistema de monitoramento e tratamento de resultados** relacionados ao regime de colaboração para políticas de alfabetização.

Em síntese, reforça-se que a proposta para atuação federal na alfabetização aqui defendida tem como seu principal ponto o que acaba de ser apresentado: estratégias de apoio e a indução do MEC a políticas em regime de colaboração entre estados e municípios.

Os elementos expostos acima são considerados centrais para o sucesso dessas iniciativas, que já estão se multiplicando pelo país e poderiam se beneficiar sobremaneira com maior participação do Ministério da Educação.

5.3.3. Estratégias de apoio aos municípios de estados sem Regime de Colaboração desenvolvido

Ainda que o papel principal do MEC nessa temática deva ser no apoio e indução a programas estaduais de alfabetização em regime de colaboração, é possível que alguns estados não optem pela adoção do programa nacional, por conta de motivações específicas. No caso de estados que não aderem ao programa do MEC e não possuem um programa estruturado de alfabetização em regime de colaboração com os municípios, **é importante que o Ministério da Educação também forneça algum tipo de apoio direto às redes municipais desses territórios**, para que tenham maior capacidade de promover um processo de alfabetização de qualidade nas escolas.

Dessa forma, **o MEC pode oferecer um conjunto de elementos de suporte pedagógico para esses municípios**, tais como: avaliações diagnósticas e de fluência leitora, material didático para estudantes e de suporte para professores e orientações e diretrizes para a formação continuada dos professores. Além disso, sistemas para acompanhamento de aprendizagem e recursos financeiros para criação de prêmios de incentivo para escolas também podem ser disponibilizados.

Esses elementos de suporte pedagógico podem ser oferecidos de forma combinada em um “pacote” aos municípios que estão em um território em que não há um programa estadual de alfabetização



em regime de colaboração. Uma das maneiras de disponibilizar este apoio técnico e financeiro diretamente aos municípios é por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR). A partir disso, os municípios que tiverem interesse em adotar esse conjunto de medidas ofertado pelo MEC podem assinar um termo de adesão ao programa.

Cabe ressaltar que o ideal é que o termo de adesão ao programa tenha validade de um ano e seja renovável a cada ano. Isso porque, caso o município esteja em um estado que passe a ter regime de colaboração de um ano para o outro, é recomendável que o município faça adesão ao programa estadual e deixe de depender do apoio direto do governo federal.

5.3.4. Primeiros passos para a atuação do Governo Federal 2023-2026

Até aqui, foram apresentados elementos que julgamos essenciais para uma efetiva atuação do MEC no apoio do avanço da alfabetização no Brasil. Agora, apresentamos algumas recomendações de passos a serem dados logo no início do governo, para que isso se torne realidade.

- ✔ É preciso que se **defina qual será a equipe do MEC responsável pelas ações de alfabetização**. Continuará existindo uma Secretaria Nacional de Alfabetização? Ou suas ações serão reintegradas pela Secretaria da Educação Básica? O mais importante é que, como já foi dito, haja pessoas com experiência e dedicadas ao tema na gestão do Ministério, para que possam se dedicar inteiramente a esse que é um dos maiores desafios da Educação Básica brasileira.

- ✔ É fundamental que se **construa um diagnóstico claro, a partir do diálogo com estados e municípios, sobre as atuais ações do Ministério da Educação no que diz respeito à alfabetização** (a atual Política Nacional de Alfabetização). Isso inclui uma compreensão de quais são suas principais ações, atos normativos, orçamento vinculado e como os gestores estaduais e subnacionais as veem, ou seja, quais seus pontos positivos e negativos. Esse diagnóstico é central para o desenho e a implementação das novas ações;
- ✔ Outro ponto importante é que a próxima gestão do MEC **conheça os programas de alfabetização em regime de colaboração que já existem no Brasil**, dialogando com atores neles envolvidos para o diagnóstico de seus principais avanços recentes, principais desafios e entendimento de onde uma atuação mais incisiva do MEC poderia ser mais efetiva;
- ✔ A partir disso, e por meio de amplos diálogos com a comunidade educacional, o MEC possa **desenhar a apresentar uma nova forma de atuação federal na alfabetização**, considerando os elementos destacados neste documento (ações de atuação direta do Ministério, ênfase no apoio e indução a políticas em regime de colaboração e estratégias de apoio aos demais municípios). Idealmente, essa política deve ser elaborada e institucionalizada ao longo de 2023, para começar sua implementação prática (com repasse de recursos), já a partir de 2024.



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As recomendações apresentadas nas seções 4 e 5 mostram que o desafio é complexo, ao mesmo tempo que evidenciam haver caminhos para serem seguidos. O Brasil precisa, mais do que nunca, de uma agenda sistêmica para a alfabetização à altura da centralidade que o tema merece.

As lideranças políticas e os gestores públicos devem fazer uma leitura deste documento não como um receituário, mas como um conjunto de caminhos de políticas a serem combinadas no tempo, considerando e respeitando a realidade de cada território. As recomendações elencadas têm como objetivo estimular o debate sobre essas políticas e subsidiar a construção de planos educacionais.

Continuaremos discutindo todas elas nos próximos meses, visando seu aprimoramento e detalhamento. Estaremos ativos na mobilização em torno da pauta educacional perante os atores políticos e a sociedade em geral. É possível mudarmos a Educação para melhor.

Pelo presente e futuro de cada criança e jovem, por cada brasileiro, pelo Brasil, conclamamos: Educação Já!



TODOS
PELA
EDUCAÇÃO



 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 /TODOSEDUCAO

 @TODOSEDUCAO

 @TODOSPELAEDUCACAO

 /USER.TODOSPELAEDUCACAO

 /COMPANY/ TODOSPELAEDUCACAO

 TODOS PELA EDUCAÇÃO