

Alfabetização



Análise do Todos Pela Educação sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

JULHO/2023

RESUMO EXECUTIVO

O Programa Compromisso Nacional Criança Alfabetizada representa um marco importante para o país e um avanço nas políticas educacionais voltadas à alfabetização. Garantir o protagonismo dos estados e municípios foi um grande acerto, e o regime de colaboração entre os entes será fundamental para o bom andamento da política.

Como pontos positivos do programa, destacamos:

- desenho baseado em aprendizados de experiências nacionais anteriores, que promove articulação entre estados e municípios e autonomia dos entes;
- política referenciada nas melhores experiências subnacionais, como o Programa de Alfabetização na Idade Certa (Paic), no Ceará;
- visão sistêmica: eixos de trabalho temáticos para contemplar todas as dimensões necessárias no processo de alfabetização;
- protagonismo de estados e municípios e regime de colaboração;
- olhar para todo o ciclo da alfabetização, com ações voltadas para Educação Infantil e para todos os Anos Iniciais do Ensino Fundamental.

O grande desafio do Compromisso está em sua implementação, considerando que é uma política de execução complexa no contexto de um país federativo, em que os estados e municípios partem de níveis distintos e que as capacidades estatais também são muito diversas. Entre os pontos de aprimoramento, chamamos atenção para a necessidade de:

- divulgação de cronograma e detalhamento para garantir implementação adequada;
- mais clareza sobre o que se considera uma criança alfabetizada e suas competências;
- aumento na ênfase no componente curricular de matemática;
- estabelecimento de avaliação censitária (já que Saeb não disponibiliza dados nível município);
- definição de metas intermediárias que considerem a redução de desigualdades;
- definição da forma de cálculo da assistência financeira e mecanismos de repasse;
- discussão sobre a abordagem pedagógica das ações nacionais, visto que a política trará elementos como materiais, formação de professores e avaliações.

A partir de agora, o MEC deve assumir seu papel de apoio e coordenação e dar direcionamentos claros para que as redes possam iniciar seus planejamentos e construir a política territorial de alfabetização na idade certa, garantindo que as ações cheguem alinhadas e estruturadas até as escolas, apoiando efetivamente a melhoria da alfabetização das crianças no Brasil.

1. CONTEXTO

No dia 12 de junho de 2023, o Governo Federal lançou o programa “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”, instituído por meio do [Decreto 11.556](#)¹. O Compromisso visa garantir, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, o direito à alfabetização de todas as crianças do país. A meta anunciada pelo Ministério da Educação é que, até 2026, 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do Ensino Fundamental, conforme previsto pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), além de promover a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização, das crianças matriculadas no 3º, 4º e 5º ano. O investimento anunciado pelo MEC é de R\$1 bilhão, em 2023, e de mais R\$2 bilhões nos próximos três anos.

O Programa considera de extrema relevância o protagonismo de estados e municípios na construção das políticas de alfabetização de seus territórios. Cada estado, em colaboração com os municípios, deverá elaborar a sua própria política territorial, e caberá à União apoiar técnica e financeiramente os entes federados, além de reconhecer e valorizar os esforços que os entes já têm realizado em suas redes.

Segundo o governo federal, o Compromisso é baseado em sete premissas: visão compartilhada de futuro; regime de colaboração robusto; protagonismo dos estados e municípios; mobilização e engajamento da sociedade; enfrentamento das desigualdades; foco nas necessidades da sala de aula, do professor e do estudante; e equidade e contextualização.

Além disso, o programa é formado por cinco eixos. Cada um dos eixos tem ações específicas previstas para a União, estados e municípios, que podem ser encontradas com detalhes na [cartilha](#) do Compromisso. Alguns destaques por eixo são:

1. Gestão e governança:

¹ Este decreto revogou o decreto Nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que havia instituído a Política Nacional de Alfabetização.

- Instituição do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), que deverá ser composto por representantes do MEC, do Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);
- Instituição do Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (Ceec), composto pelo Secretário Estadual de Educação e pelos Secretários Municipais de Educação ou seus representantes;
- Mais de sete mil bolsas para articuladores nas secretarias estaduais e municipais de Educação e para articuladores regionais. Esses bolsistas integrarão a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa).

2. Formação de profissionais da Educação:

- Disponibilização de plataformas para a realização de formações;
- Elaboração de diretrizes para programas de formação;
- Assistência técnica e financeira para as redes estruturarem suas políticas de formação.

3. Infraestrutura física e pedagógica:

- Assistência técnica e financeira para que as redes possam dispor de materiais pedagógicos complementares;
- Assistência técnica e financeira para a instalação de espaços de incentivo à leitura.

4. Reconhecimento de boas práticas:

- Elaboração de diretrizes para que as redes façam o reconhecimento e a premiação de boas práticas na alfabetização, além de ação própria do MEC de reconhecimento, premiação e disseminação de práticas pedagógicas desenvolvidas pelas secretarias de Educação.

5. Sistemas de avaliação:

- Construção de parâmetros e métricas orientadoras para as escalas de avaliação;
- Realização do Sistema Nacional de Avaliação Básica (Saeb) de alfabetização;

- Parametrização das matrizes das avaliações nacionais e estaduais, em parceria com os estados;
- Oferta de avaliações diagnósticas e formativas de apoio aos professores e às redes de ensino.

2. PONTOS POSITIVOS

O Compromisso anunciado se baseia em bons fundamentos e pode ser um passo muito importante para a construção de políticas educacionais que avancem nos indicadores de alfabetização das crianças brasileiras. O MEC assume uma posição central de coordenação e de apoio técnico e financeiro para induzir o regime de colaboração entre os estados e municípios. Os principais destaques positivos da política são:

- **Política desenhada a partir de aprendizados de experiências nacionais anteriores:** o Compromisso anunciado destaca-se por levar em consideração aprendizados de políticas nacionais anteriores e três pontos principais demonstram isso:
 - (i) o fato do programa ter como princípio elementar a articulação com estados e municípios, apoiando e induzindo suas políticas de alfabetização, em vez de ter ações diretamente com escolas.
 - ii) o desenho da política evita sobreposição entre as ações do MEC e o que já tem sido feito nos entes subnacionais. Isso porque o Compromisso prevê que os estados, em regime de colaboração com os municípios, deverão elaborar suas próprias políticas de alfabetização, a partir do apoio técnico do MEC.
 - iii) a política não obriga um método único de alfabetização. A opção por se considerar uma “pluralidade de métodos pedagógicos” e o respeito à autonomia pedagógica do professor e das instituições de ensino pode ser importante para uma ampla adesão à política, ainda que os elementos pedagógicos que o MEC contemplará no Compromisso deverão explicitar as abordagens sugeridas pelo Ministério.
- **Política referenciada nas melhores experiências subnacionais:** tem como

referência principal a política exitosa para alfabetização instituída no Ceará, estado que apresenta os melhores resultados de alfabetização do país. Os eixos anunciados têm muita correlação com os fatores de sucesso² identificados no Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) do estado³. Além do Ceará, mais de 10 estados já estão implementando políticas de alfabetização em regime de colaboração que também se baseiam nos fatores de sucesso do Paic.

- **Visão sistêmica:** o programa foi desenvolvido considerando uma visão ampla e sistêmica. Isso significa um conjunto de ações alinhadas e coerentes entre si e divididas por eixos temáticos, ao invés de ações específicas e isoladas, como apenas formação de professores ou elaboração de materiais didáticos. Esse ponto é fundamental para abarcar as principais dimensões necessárias para garantir a alfabetização das crianças na idade certa.
- **Protagonismo de estados e municípios:** as premissas do Compromisso e o seu desenho enquanto política pública valoriza o protagonismo dos entes federados, através de um regime de colaboração robusto. O MEC terá o correto papel de coordenação, apoio e indução, enquanto os estados e municípios, em regime de colaboração, deverão elaborar suas próprias políticas de alfabetização, considerando o que já está em andamento e o que já tem dado certo no território.
- **Olhar para todo o ciclo da alfabetização:** o Compromisso, além de considerar ações voltadas para a alfabetização nos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, considera também estratégias destinadas à melhoria da qualidade da Educação Infantil, de maneira a fomentar a oralidade, a leitura e a escrita nesta etapa. Além disso, o

² Os 7 fatores de sucesso identificados no Paic são: compromisso técnico e político; cooperação e incentivos; governança participativa; engajamento pelo diálogo; fortalecimento da aprendizagem; avaliação e monitoramento; e desenho e legitimidade. Fontes: “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).

³ O Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), de 2012, também se inspirou no Paic. No entanto, considerou-se apenas parcialmente os fatores de sucesso identificados no Ceará, centrando os esforços apenas no âmbito pedagógico da estratégia do Paic e sem levar em consideração outros aspectos fundamentais, como o engajamento político. Além disso, o Pnaic deu pouca centralidade para as secretarias, na medida em que as formações de professores eram ofertadas, prioritariamente, por universidades.

Programa também prevê atividades complementares voltadas para os estudantes do 3º ao 5º ano, com foco em consolidar a alfabetização e apoiar as crianças que tiverem dificuldades nas séries anteriores, cenário especialmente agravado por conta do longo período de fechamento das escolas no período da pandemia do Covid-19.

3. PONTOS DE ATENÇÃO

A formulação do Compromisso aponta na direção correta, mas existem alguns pontos de atenção que precisam ser acompanhados de perto e mais detalhados pelo MEC. São eles:

- **Garantir uma implementação adequada:** o grande desafio do Compromisso está em sua implementação, considerando que é uma política de execução complexa no contexto de um país federativo, em que os estados e municípios partem de níveis distintos e que as capacidades estatais também são muito diversas. A implementação dependerá da capacidade do MEC de realizar, ao longo dos próximos meses e anos, a coordenação prevista de uma ampla rede de atores e oferecer o apoio necessário para que os entes possam desenvolver as ações previstas na política.
- **Falta de cronograma e plano de implementação mais explícitos:** de acordo com o MEC, os 26 estados, o Distrito Federal e 83%⁴ dos municípios já aderiram oficialmente ao Compromisso. No entanto, ainda não há a publicação de um cronograma e de um plano de implementação claro da política, elencando como os diferentes eixos serão trabalhados no tempo junto aos estados e municípios.
- **Mais clareza sobre o que se considera “criança alfabetizada”:** em junho deste ano, alguns dias antes do anúncio do Compromisso, o MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgaram a pesquisa “Alfabetiza Brasil”, levantamento realizado com 251 professoras alfabetizadoras de todas as regiões do país e com diversos especialistas da área de alfabetização. Por meio dessa pesquisa, o MEC estabeleceu que uma criança alfabetizada é, dentre

⁴ Dados divulgados em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/julho/todos-os-estados-ja-aderiram-a-politica-de-alfabetizacao>.

outros aspectos, aquela que lê pequenos textos formados por períodos curtos, escreve textos da vida cotidiana, ainda que com desvios ortográficos e localizam informações na superfície dos textos. Isso se reflete em uma pontuação mínima de 743 pontos na escala do Saeb.

Essa definição é um importante avanço para o país e para a política. No entanto, é importante que o Inep divulgue detalhes do estudo que chegou nesse patamar e que qualifique a medida, detalhando, por exemplo, qual o tipo de texto espera-se que as crianças sejam capazes de ler e quais tipos de desvios ortográficos podem estar presentes na escrita dos estudantes. Trazer exemplos concretos será fundamental para apoiar as professoras e os professores em sala de aula e as redes na garantia da coerência para construção de suas estratégias pedagógicas de formação, avaliação e currículo.

Outro ponto de atenção é que o valor de 743 pontos está no meio da escala de proficiência do nível 4, que vai de 725 a 750 pontos, o que pode dificultar a análise dos resultados. Além disso, seria importante que, em um futuro próximo, o MEC e o Inep explicitem como essa definição pode ser comparada aos parâmetros utilizados em avaliações internacionais.

- **Baixa ênfase no componente curricular de matemática:** a pesquisa “Alfabetiza Brasil” considerou apenas o componente curricular de Língua Portuguesa para aferição dos níveis adequados de aprendizagem. Dado o cenário atual, em que a aprendizagem da matemática é um desafio em todas as etapas da Educação Básica⁵, é importante que esse componente também seja considerado em uma próxima fase da política, tanto com a definição de parâmetro de aprendizagem adequado como também com ações específicas no âmbito do Compromisso.
- **Manutenção da avaliação em formato amostral para o Saeb de 2023:** conforme previsto pela portaria nº 267/2023, que estabelece as diretrizes de realização do Saeb, a avaliação do 2º ano do Ensino Fundamental continuará sendo realizada de forma amostral, o que não possibilita a disponibilização de dados a nível de município, que são os entes diretamente responsáveis pelos primeiros anos do Ensino Fundamental.

⁵ De acordo com os resultados do Saeb de 2021, apenas 37% dos estudantes de escolas públicas do 5º ano do Ensino Fundamental tinham aprendizagem adequada em matemática. Nos Anos Finais e no Ensino Médio, esse percentual foi de 15% e 5%, respectivamente.

Para termos um diagnóstico mais específico sobre a situação da alfabetização no Brasil, é importante que o MEC estabeleça uma avaliação censitária ou que, conforme previsto no Compromisso, alinhe as matrizes da avaliação nacional com as das avaliações estaduais, que são censitárias, e que esses resultados sejam públicos.

- **Falta de definição de metas intermediárias:** o Compromisso foi anunciado com a meta de alfabetizar 100% das crianças do 2º ano do Ensino Fundamental, mas estão previstos recursos apenas até 2026. Considerando os indicadores de 2021, que apontam que apenas 56,4%⁶ das crianças do 2º ano tem alfabetização adequada, é pouco factível alcançar a totalidade em tão pouco tempo. Seria importante que o MEC divulgasse metas intermediárias nacionais razoáveis, que considerem redução de desigualdades socioeconômicas, raciais e regionais e que qualifiquem o monitoramento das ações. Além disso, garantir prioridade no orçamento será fundamental para a continuidade das ações previstas no Compromisso após 2026.
- **Forma de cálculo da assistência financeira e mecanismos de repasse:** de acordo com o decreto, os critérios utilizados para destinação do recurso serão:

I - a proporção de crianças não alfabetizadas;

II - as características socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero; e

III - a presença de crianças que compõem o público-alvo da Educação Especial Inclusiva.

No entanto, não há definição de como esse cálculo será realizado e qual o peso de cada um dos critérios. Além desta definição, seria importante garantir que os critérios de equidade considerem a disponibilidade orçamentária, podendo ser utilizado como referência o Valor Aluno Ano Total (Vaat) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Dessa forma, os recursos do MEC chegariam para os estados e municípios que mais precisam do apoio efetivo do governo federal.

Além disso, não fica claro se o repasse poderá ser feito diretamente para os

⁶ Este percentual considera a totalidade dos alunos de escolas públicas e privadas e já usa o corte de 743 pontos estabelecido recentemente pelo Inep. No caso de estudantes apenas de escolas públicas, esse percentual sobe para 64,2%.

municípios. Nesse caso, não seria possível utilizar o critério I, já que esse dado não existe por município (o Saeb do 2º ano tem abertura apenas a nível de unidade da federação). Também não há clareza se o recurso seria repassado de forma total e os entes definiriam como utilizar ou se seriam repassados apenas para os eixos que prevêm assistência financeira direta (como por exemplo formação e infraestrutura física e pedagógica).

Outro ponto de atenção refere-se à forma de repasse. O decreto cita a possibilidade de os recursos serem disponibilizados via Plano de Ações Articuladas (PAR) ou via Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Seria importante definir e divulgar quais ações serão via cada um desses instrumentos.

- **Abordagem pedagógica das ações nacionais:** como já mencionado, o Todos Pela Educação julga como acertada a decisão do governo federal de não indicar método único e específico para as ações do Compromisso. No entanto, um ponto de atenção é que, como a política abordará elementos pedagógicos como materiais, formação de professores e avaliações, será preciso entrar nessa discussão, indicando e justificando os caminhos escolhidos pela gestão, a partir das evidências científicas.



 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 [/TODOSEEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEEDUCACAO)

 [@TODOSEEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)

 [TODOS PELA EDUCAÇÃO](https://www.whatsapp.com/channel/00299100000000000000)