

# ORQUESTRANDO AS POLÍTICAS NACIONAIS DE ALFABETIZAÇÃO: O PAPEL DO ESTADO NA GOVERNANÇA DE REDES

Carla Nascimento

Universidade de Brasília - UnB

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep

[carla.nascimento@aluno.unb.br](mailto:carla.nascimento@aluno.unb.br)

[carla.nascimento@inep.gov.br](mailto:carla.nascimento@inep.gov.br)

## Introdução

O objeto deste estudo é discutir as estratégias de gestão que o Estado brasileiro vem realizando para assegurar a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, jogando luz em duas políticas nacionais que foram estruturadas para alcançar a meta 5 do Plano Nacional de Educação vigente (2014-2024). O objetivo é identificar e comparar as redes que compõem a governança de duas políticas nacionais de alfabetização para crianças nos anos iniciais do ensino fundamental formuladas e implementadas em governos distintos dos Partidos dos Trabalhadores, no intervalo de dez anos: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa de 2012 (Pnaic) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada de 2023. A novidade entre as duas políticas é que a mais recente trouxe outros mecanismos de implementação, como uma estrutura de governança e a formação de redes, pautando em forte colaboração interfederativa. Ambas trazem o regime de colaboração como o eixo central para a implementação dessas políticas. Desta forma, abre-se para a discussão do próximo plano na garantia ao direito à educação, para além da alfabetização em idade recomendada, como preconiza o Documento de Referência para a Conferência Nacional de Educação (Conae 2024) ao discutir o novo PNE 2024-2034.

Este estudo traz o aporte de Klijn e Koppenjan (2016) acerca das complexidades substantiva (percepções), estratégica (interações) e institucional (regras) e das categorias que influenciam a governança de redes no setor público; e mapeou-se as redes formais presentes nas políticas nacionais de alfabetização supracitadas a partir de análise documental e da legislação pertinente.

## Desenvolvimento

Na ausência de um sistema nacional de educação, isto é, deste espaço institucional de integração da ação federativa, onde se definiria os meios como a ação integrada dos entes federados pode(ria) ser realizada (Pontes; Lício, 2020), aparece o Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE constitucionalmente é o instrumento de articulação do SNE para que desse concretude ao regime de colaboração, na perspectiva de integração das ações dos entes federados a cada dez anos, porém na prática esse instrumento não funciona de forma articulada como se propõe ser (Brasil, 2020a – art. 214; Pontes; Lício, 2020; Martins, 2013).

A cooperação no federalismo é mensurada a partir do grau de relação política e administrativa indicado pelos governos subnacionais na forma de compartilhamento de informações, de recursos e de poder (Agranoff, 2001 *apud* Segatto, 2018, p.82). O estabelecimento de laços é crucial para a confiança entre os governos subnacionais atuando na relação intergovernamental e em redes, sobretudo para a implementação de uma política. E nesse contexto que são engendradas as políticas.

No governo de Dilma Rousseff, por meio da Portaria ministerial nº 867, de 4 de julho de 2012, foi instituído o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), estabelecendo suas ações e definição de suas diretrizes gerais. Quase um ano depois foi sancionada a Lei nº 12. 801, de 24 de abril de 2013 - conversão da Medida Provisória nº 586, de 2012, a qual regulamentou os mecanismos de cooperação federativa do pacto, estabelecendo as normas para o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados. E por fim, no governo de Michel Temer foi revogada a portaria de 2012 pela Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017 dispondo sobre as novas diretrizes do Pnaic com enfoque na implementação, sobretudo na ação de formação dos professores alfabetizadores no âmbito do programa, nesta gestão, denominado Novo Mais Educação – PNME.

Enquanto que no governo Lula, o Decreto nº 11.556, 12 de junho de 2023 institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, revogando o decreto da gestão anterior, o qual instituía a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e estava mais direcionado aos processos didáticos-pedagógicos da alfabetização do que uma visão macro de política pública e de coordenação federativa. Segundo a cartilha do Compromisso, o “foco é

alfabetizar na idade prevista na BNCC – 6 a 7 anos/1º e 2º anos do ensino fundamental” (Brasil, 2023, p. 9). E para sua implementação conta com uma estrutura de governança e de redes.

## Conclusões

Enquanto não se há uma instância permanente na educação nacional na qual os entes pactuem suas ações conjuntas e efetive a função coordenadora da União, as políticas nacionais de educação são fragmentadas, onde ao ter a função de coordenação transferida para o MEC, cada secretaria que é responsável pela política imprime seu *ethos*, sua forma de atuar e seus mecanismos, mesmo que o aval seja da secretaria executiva do MEC, às vezes se configurando como uma metagovernança das políticas nacionais fragmentadas. A partir dessas duas políticas nacionais para alfabetização de crianças, observa-se que ainda há ausência de um arranjo completo de governança multinível na educação onde diferentes níveis institucionais atuem dentro de um cenário definido.

[4.999 caracteres com espaço]

## Referências

ABRUCIO, Fernando L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n.4, p. 663-677, jul.ago. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SEGATTO, Catarina I. Cooperação interestadual: o papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. In: FARIA, Carlos A. P.; COELHO, Denilson B; SILVA, Sidney Jard de. (Orgs.) **Difusão de Políticas Públicas**. São Bernardo do Campo, SP: Ed. UFABC, 2016, p. 103-131.

BRANDÃO, Carlos A. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. **Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. D.O.U. de 13 de junho de 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Compromisso Nacional Criança Alfabetizada**. Cartilha. Brasília, DF: MEC, 2023. <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/cartilha.pdf> Acesso em 15 de jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022** [recurso eletrônico]. – Brasília, DF: Inep, 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. **Institui o Programa Tempo de Aprender**, que dispõe sobre a alfabetização escolar no âmbito do Governo Federal. D.O.U. seção 1, nº 37, de 21 de fevereiro de 2020b.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. **Institui a Política Nacional de Alfabetização**. D.O.U. 11 de abril de 2019. Edição extra.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. **Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC**, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME. D.O.U. seção 1, nº 130, 10 de julho de 2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013. **Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa** e altera as Leis nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 10.260, de 12 de julho de 2001. D.O.U. 26 de abril de 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. **Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais**. D.O.U. seção 1, nº 129, 5 de julho de 2012.

CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, p. 1-29, jul. 2013.

FLEURY, Sonia M. e OUVÉNEY, Assis M. Redes de política: emergência, conceituação e gestão. In: \_\_\_\_\_. **Gestão de redes: a estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2017.

GRIN, Eduardo. J. e ABRUCIO, Fernando. L. Inovação no associativismo territorial no Brasil: os arranjos de desenvolvimento da educação. **Redes**. Revista do Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 3, set-dez, 2017, pp. 39-64. [10.17058/redes.v22i3.10408](https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10408).

ISMAEL, Ricardo. Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: MONTEIRO NETO, Aristides (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

KLIJN, Erik Hans; KOPPENJAN, Joop. **Governance Networks in the Public Sector**. Abingdon: Routledge, 2016, p. 1-121.

LOUREIRO, Walderês N. O PNE 2014 e o ensino fundamental: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz F (Org.). **Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024: avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017.

MARTINS, Paulo S. Planejamento educacional e federalismo no Brasil: negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: FERREIRA, Eliza e FONSECA, Marília. **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.

PIERRE, J. PETERS, B. Guy. **Governance, Politics and the State**. 2<sup>nd</sup> ed. Red Globe Press, 2020. Cap. 5 e 6 [Multilevel governance; Metagovernance], p. 95-129.

PONTES, Pedro Arthur M. M.; LÍCIO, Elaine Cristina. Mapeando o debate sobre o Sistema Nacional de Educação: o que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação. **Texto para Discussão** nº 2599. Brasília, DF: Ipea, 2020. [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/210071\\_TD\\_2599\\_web.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/210071_TD_2599_web.pdf)

SAVIANI, Dermeval. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009.

SEGATTO, Catarina; ABRUCIO, Fernando. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**. v.21, n.65, abr-jun.2016.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas Públicas no Brasil**. 5ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2017.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 6ª edição. Rio de Janeiro, RJ: Ed UFRJ, 1999.