

CNCA E EQUIDADE TERRITORIAL: COLABORAÇÃO FEDERATIVA PARA A ALFABETIZAÇÃO

Larissa Martins Dantas

Universidade Estadual do Ceará - UECE

lari.dantas@uece.br

Iasmin da Costa Marinho

Universidade Estadual do Ceará - UECE

iasmin.costa@uece.br

Eloísa Maia Vidal

Universidade Estadual do Ceará - UECE

eloisa.vidal@uece.br

Maria Eduarda de Oliveira Bezerra Medeiros

Universidade Estadual do Ceará – UECE

eduarda.medeiros@aluno.uece.br

INTRODUÇÃO

O campo da alfabetização no Brasil tem sido historicamente marcado por descontinuidades políticas, assimetrias regionais e desigualdades territoriais profundas. Embora avanços relevantes tenham ocorrido desde os anos 1990, sobretudo a partir da promulgação da LDB/1996 e da ampliação da obrigatoriedade escolar, persistem dificuldades estruturais relacionadas à aprendizagem da leitura e da escrita nos anos iniciais, ampliadas pelos efeitos socioeducacionais da pandemia de COVID-19.

A emergência da agenda global sobre aprendizagem — fortemente influenciada por organismos multilaterais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 1980–2000; 2002–2017), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2013) e Banco Mundial (2021, 2023) — intensificou a compreensão de que a crise de alfabetização possui dimensões sistêmicas e exige respostas integradas, com foco simultâneo em qualidade, equidade e governança.

Nesse contexto, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído inicialmente em 2023 pelo Decreto nº 11.556, e posteriormente convertido em política de Estado com a sanção da Lei nº 14.903, de 4 de novembro de 2025, busca

enfrentar a pobreza de aprendizagem e garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, consolidando a alfabetização como prioridade da agenda educacional brasileira.

A política surge como resposta a desafios persistentes: desigualdade regional, fragilidade institucional de redes municipais, escassez de formação docente específica e ausência de políticas locais formalizadas. Ao mesmo tempo, o Brasil carrega experiências subnacionais exitosas — principalmente no Ceará e em Minas Gerais¹ — que demonstram que o avanço da alfabetização depende de arranjos federativos consistentes, de avaliações com uso pedagógico e de formação continuada articulada ao acompanhamento técnico. O objetivo deste texto é analisar como o CNCA articula o regime de colaboração e a dimensão territorial para enfrentar desigualdades educacionais e promover o direito à alfabetização.

DESENVOLVIMENTO

O CNCA organiza-se em quatro eixos estruturantes — governança e gestão intergovernamental; formação continuada; apoio pedagógico e recomposição das aprendizagens; incentivo financeiro — desenhados para articular os três níveis federativos por meio da corresponsabilização e da territorialização das ações. Essa concepção dialoga diretamente com os estudos de Abrucio (2012), que afirmam que políticas nacionais só alcançam escala e sustentabilidade quando sustentadas por um regime de colaboração que concilie direção nacional e autonomia local, com forte papel de coordenação dos estados.

Nesse enquadramento, o CNCA redefine o papel dos estados como instâncias mediadoras entre União e municípios, orientando diagnósticos, organizando Planos de Ação Territorial e mobilizando equipes técnicas para apoiar municípios com menor capacidade administrativa. Esse arranjo aproxima-se do modelo identificado por Abrucio como condição para fortalecer a governança e reduzir desigualdades entre redes. Ao mesmo tempo, avança na direção de uma política educacional multinível, com estruturas

¹No Ceará, destaca-se o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que estruturou uma política sistêmica de cooperação com os municípios, apoiada por avaliação anual censitária, formação docente e incentivos federativos. Em Minas Gerais, o destaque é o Programa de Intervenção Pedagógica / Alfabetização no Tempo Certo (PIP/ATC), que articulou avaliação externa, acompanhamento pedagógico e intervenções metodológicas para apoiar as escolas e melhorar a proficiência dos estudantes nos anos iniciais.

de cooperação que se materializam em comitês estratégicos, redes de articulação territorial e processos de pactuação contínua.

A dimensão territorial é central no CNCA. Os territórios concentram fatores que condicionam diretamente a alfabetização — vulnerabilidade social, distâncias geográficas, perfis docentes, disponibilidade de infraestrutura, diversidade cultural — e, portanto, exigem respostas diferenciadas. A territorialização das ações, mediada pelos Planos de Ação Territorial, permite que políticas sejam sensíveis às desigualdades intra e inter-regionais, reconhecendo que o direito à alfabetização não pode ser assegurado a partir de modelos homogêneos. Essa leitura encontra respaldo na literatura internacional, especialmente nos documentos da CEPAL e da UNESCO, que afirmam que políticas de alfabetização precisam atender às particularidades socioculturais e espaciais de cada contexto.

O CNCA também dialoga com a análise de Dale (2004), incorporando elementos globais — avaliação, monitoramento, padronização mínima, foco em resultados e metas claras — mas os reinterpreta segundo lógicas locais, combinando regulação por resultados com formação, apoio técnico e cooperação federativa. Esse processo de hibridização se tornou característico das políticas educacionais brasileiras nas últimas décadas e encontra expressão significativa na política nacional de alfabetização.

O CNCA se enquadra no modelo de implementação experimental, caracterizado por amplo consenso sobre o objetivo (alfabetizar) e alta ambiguidade quanto aos meios (metodologias, capacidades locais, condições territoriais). Nesse cenário, o sucesso depende da capacidade dos atores locais — secretarias estaduais, secretarias municipais, equipes escolares — de interpretar e executar a política segundo suas condições. Por isso, a política investe fortemente em processos de formação e acompanhamento, buscando reduzir a ambiguidade e fortalecer rotinas pedagógicas e gerenciais.

Embora avaliações sejam fundamentais para orientar políticas, elas podem distorcer o currículo ou reforçar desigualdades se não articuladas a processos formativos (Afonso, 2017). O CNCA busca evitar esses riscos ao vincular avaliações diagnósticas a estratégias de intervenção pedagógica e ao oferecer materiais e formação específicos, de modo a garantir que os dados sirvam ao planejamento e à ação didática, e não apenas à responsabilização administrativa.

O contexto internacional também contribui para a compreensão da política. A noção de Pobreza de Aprendizagem proposta pelo Banco Mundial sintetiza a urgência global de garantir a compreensão leitora e estabelece um marco conceitual para políticas de alfabetização. Já os estudos da UNESCO e da CEPAL sobre políticas de alfabetização na América Latina destacam a importância de sistemas nacionais articulados, avaliação com uso pedagógico e políticas territoriais para populações vulneráveis — princípios que dialogam diretamente com o CNCA.

Desse modo, o desenvolvimento do CNCA revela uma política que articula regime de colaboração, governança multinível e territorialização das ações para enfrentar a desigualdade educacional e promover o direito à alfabetização. Sua complexidade decorre não apenas do escopo técnico, mas sobretudo da necessidade de ajustar meios, capacidades e recursos aos territórios onde a política se materializa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do CNCA evidencia que a política representa um avanço significativo na estruturação da alfabetização como compromisso nacional, articulando diretrizes federais, apoio técnico e mediação estadual para enfrentar desafios históricos da educação brasileira. O regime de colaboração configurado na política está alinhado aos referenciais de Abrucio (2010), fortalecendo o papel dos estados como articuladores territoriais e induzindo capacidades nos municípios. A territorialização das ações constitui um dos pilares mais relevantes da política, permitindo reconhecer e enfrentar desafios específicos de redes situadas em áreas de vulnerabilidade socioeconômica, territórios extensos, áreas rurais, populações tradicionais e realidades docentes diversas. Nesse âmbito, destacam-se os Planos de Ação Territorial (PATE), que funcionam como instrumento estruturante para diagnosticar desigualdades, planejar intervenções e apoiar tecnicamente redes municipais, fortalecendo a atuação territorializada. Todavia, permanecem desafios: redução das assimetrias federativas, consolidação de políticas locais de alfabetização, continuidade orçamentária, fortalecimento das capacidades técnicas das secretarias e aprofundamento da articulação entre avaliação e práticas pedagógicas. O CNCA tem potencial para estruturar uma política nacional de alfabetização duradoura, desde que mantenha o foco na cooperação, na equidade territorial e na centralidade da escola e dos docentes como sujeitos da política.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Avaliação educacional: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2017.

ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (org.). Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

BANCO MUNDIAL. A Ciência da Leitura na Prática: uma análise de materiais didáticos para alfabetização. Washington, DC: World Bank, 2023.

BANCO MUNDIAL. AZEVEDO, J.; GOLDEMBERG, D. et al. Will Every Child Be Able to Read by 2030? Washington, DC: World Bank, 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 12 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.903, de 4 de novembro de 2025. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 4 nov. 2025.

CEPAL. La alfabetización de personas jóvenes y adultas en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL, 2013.

DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? Educação & Sociedade, v. 25, n. 87, p. 423-460, 2004.

UNESCO. Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE). Santiago: UNESCO/OREALC, 1980–2000.

UNESCO. Revista Prelac – Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe. Santiago: UNESCO/OREALC, 2002–2017.