

LEVANTAMENTO COMPROMISSO NACIONAL


CRIANÇA

ALFABETIZADA



Instituto
Rui Barbosa
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas

**Instituto Rui Barbosa – IRB
Comitê Técnico de Educação**



**LEVANTAMENTO
COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA
ALFABETIZADA (CNCA)**

Brasília, 2024

Instituto Rui Barbosa - IRB

Comitê Técnico de Educação

Presidente

Rodrigo Coelho (TCE/ES)

Coordenação

Eixo 4 de trabalho - Intersetorialidade na perspectiva da integralidade cidadã

Redação

Tribunais participantes

Tribunal de Contas da União	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
Tribunal de Contas do Distrito Federal	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	Tribunal de Contas do Estado do Pará
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
Tribunal de Contas do Estado do Acre	Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Tribunal de Contas dos Municípios do Pará
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	

Projeto gráfico e Diagramação

João Victor Dourado
Publidaeias Serviços Editoriais e Consultoria

Revisão Linguística e Normalização

Carla Honorato
Publidaeias Serviços Editoriais e Consultoria

Copyright© 2024 by Instituto Rui Barbosa

Todos os direitos desta edição reservados ao Instituto Rui Barbosa. Nenhuma parte desta obra pode ser utilizada ou reproduzida, nem apropriada ou estocada em sistema de banco de dados, sem prévia e expressa autorização.

Texto revisado segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa que entrou em vigor no Brasil em 2009.

Impresso no Brasil, 2024.

Instituto Rui Barbosa - IRB

Diretoria 2024-2025

Presidente

Edilberto Carlos Pontes Lima

Vice-Presidentes

Ivan Lelis Bonilha

Vice-presidente de Relações Institucionais

Mario Manoel Coelho de Mello

Vice-presidente de Desenvolvimento Institucional

Sebastião Helvecio Ramos de Castro

Vice-presidente de Ensino Pesquisa e Extensão

Inaldo da Paixão Santos Araújo

Vice-presidente de Auditoria

Cristiana de Castro Moraes

Vice-presidente de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Primeiro Secretário

Alexandre Postal

Segundo Secretário

Fabício Macedo Motta

Tesoureiro

Severiano José Costandrade de Aguiar

Relações Institucionais

Antonio José Costa de Freitas Guimarães

Francisco José Brito Bezerra

Gilberto Pinto Monteiro Diniz

José Carlos Novelli

Ranilson Brandão Ramos

Desenvolvimento Institucional

André Clemente Lara de Oliveira
Domingos Augusto Taufner
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Joaquim Washington Luiz de Oliveira
José Nei Alberton Ascari

Ensino, Pesquisa e Extensão

Felipe Galvão Puccioni
Jailson Viana de Almeida
Lilian de Almeida Veloso Nunes Martins
Ricardo Ezequiel Torres
Saulo Marques Mesquita

Auditoria

Algir Lorenzon
André Luiz de Matos Gonçalves
Joaquim Kennedy Nogueira Barros
Naluh Maria Lima Gouveia
Ronaldo Nascimento de Sant'Anna

Desenvolvimento e Políticas Públicas

Rholden Botelho de Queiroz
Rodrigo Melo do Nascimento
Rodrigo Siqueira Cavalcante
Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes
Susana Maria Fontes Azevedo Freitas

Conselho Fiscal

Carlos Thompson Costa Fernandes
Celmar Rech
José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Luiz Eduardo Cherem
Maria Elizabeth Cavalcante de Azevedo Picanço

Suplentes do Conselho Fiscal

Cilene Lago Salomão
Estilac Martins Rodrigues Xavier
Fernando Ribeiro Toledo
Inácio Magalhães Filho
Patrícia Lúcia Mendes Saboya

Equipe Técnica

2024 - 2025

Coordenador-Geral

Juraci Muniz Júnior

Gerente Supervisora

Izabelli Lima

Gerente Financeira

Adriana Maria Pinheiro de Almeida

Gerente Administrativa e Planejamento

Sandra Valéria de Moraes Santos

Gerente de Políticas Públicas

Ana Perpétua Ellery Corrêa

Assessoria Técnica

Alisson Sousa Maciel

Fernanda Ferreira Aguiar

Geovana dos Santos Teixeira Ferreira

Iolanda Piancó Amorim

Lia Skaty Pinheiro



SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA	12
3 ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA	13
4 RESULTADOS DO TRABALHO	14
4.1 GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ALFABETIZAÇÃO	14
4.2 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO	15
4.3 FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E INFRAESTRUTURA FÍSICA	16
4.4 RECONHECIMENTO E COMPARTILHAMENTO DE BOAS PRÁTICAS	17
4.5 INTERSETORIALIDADE	18
5 IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA	18
6 MATRIZ DE RISCO GERAL – COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA	19
7 ACOMPANHAMENTO SOCIAL	24

1 INTRODUÇÃO

Este documento apresenta os resultados de fiscalização do tipo Levantamento, desenvolvido com o objetivo de conhecer os elementos inerentes ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) e identificar riscos na implementação e execução dessa ação governamental, que possibilitem ao controle externo definir pontos de acompanhamento do Compromisso.

A fiscalização foi realizada por 29 Tribunais de Contas brasileiros a partir da adesão ao convite formulado pelo Instituto Rui Barbosa (IRB), por meio do Ofício 141/2024-IRB, de 05 de abril de 2024, para promoção de Ação Unificada Nacional na Educação do Comitê Técnico da Educação do IRB (CTE-IRB).

O objeto do trabalho compreende as ações estabelecidas no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada para melhorar os resultados de alfabetização das crianças até o segundo ano do Ensino Fundamental, abrangendo as ações previstas no CNCA sob responsabilidade da União, Estados e Municípios, conforme eixos estruturantes definidos no art. 12, do Decreto n. 11.556, de 12 de junho de 2023, que instituiu o Compromisso, respeitando a jurisdição de cada tribunal.

Para estabelecer a visão geral do CNCA e seu estágio de implantação, foram coletadas informações no Ministério da Educação (MEC), no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), nas secretarias estaduais de educação e nas secretarias municipais de educação.

A metodologia para coleta e análise de dados e obtenção de informações se deu por meio da aplicação de questionário estruturado e recebimento de documentos enviados pelas secretarias de educação, leitura dos normativos que estruturam o CNCA e documentos de monitoramento do MEC, análise de base de dados com resultados das avaliações de alfabetização e distribuição de recursos financeiros.

O conjunto de informações coletadas permitiu a construção de matriz de risco geral contendo os principais eventos de risco, a definição dos níveis de risco baseados na probabilidade de ocorrência e impacto nos objetivos ou resultados do programa e a priorização dos riscos contemplando, neste caso, as possíveis causas e efeitos caso o risco venha a se materializar.

Adicionalmente, cada tribunal participante do Levantamento elaborou sua matriz de riscos levando em consideração as especificidades locais.

A partir desses elementos foi possível verificar o estágio de implementação do CNCA nos diferentes municípios e estados, bem como identificar os riscos mais relevantes que exigem atuação dos tribunais para favorecer a concretização dos objetivos do CNCA.

Diante disso, são disponibilizados, neste documento, o fruto da coleta de informações com os entes federados e os itens da matriz de risco elaborada conjuntamente pelas equipes dos tribunais de contas. O período da coleta de informações se deu entre junho/2024 a outubro/2024, motivo pelo qual a situação pode ter se modificado ao longo do tempo. Os dados constantes do documento estão atualizados até 30 de outubro de 2024.

2 O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

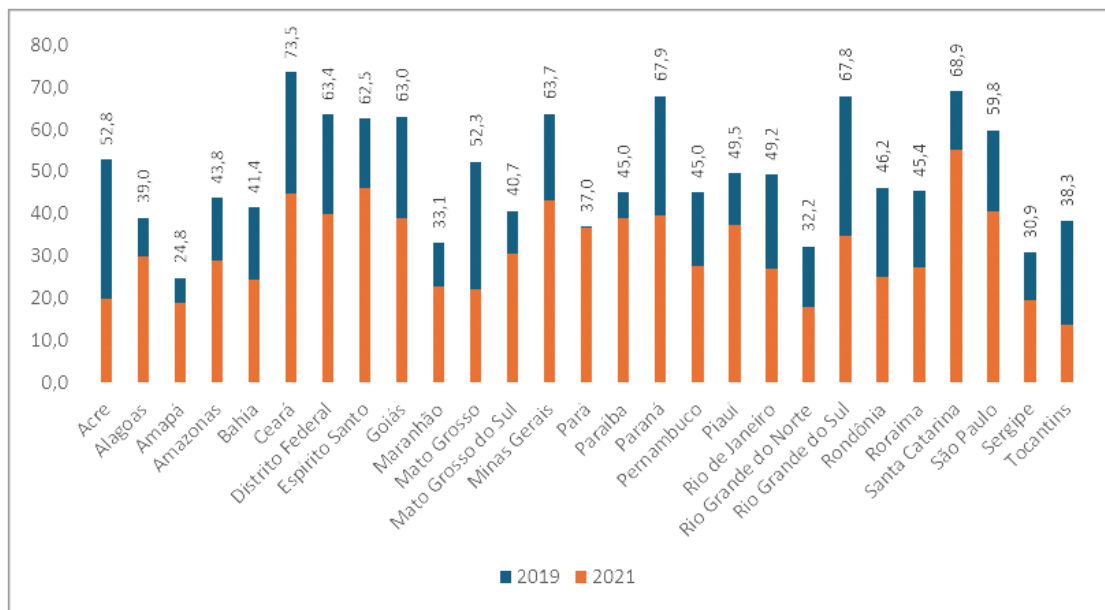
O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) foi instituído pelo Decreto n. 11.556, de 12 de junho de 2023. Essa ação, segundo o próprio Decreto, baseia-se na conjugação de esforços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a finalidade de garantir o direito à alfabetização das crianças brasileiras.

O CNCA tem como objetivos:

- a) implementar políticas, programas e ações para que as crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao final do segundo ano do Ensino Fundamental.
- b) promover medidas para a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização, na ampliação e no aprofundamento das competências em leitura e escrita das crianças matriculadas na Rede de Ensino dos anos iniciais do Ensino Fundamental, prioritariamente aquelas que não alcançaram os padrões adequados de alfabetização até o segundo ano do Ensino Fundamental.

Diante desses objetivos, cabe contextualizar a situação de alfabetização das crianças brasileiras por ocasião da edição do Decreto n. 11.556/2023. O Gráfico 1 mostra o percentual de crianças alfabetizadas por estado/DF, considerando os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), nos anos de 2019 e 2021.

Gráfico 1 – Comparativo do percentual de crianças alfabetizadas, estados e DF, em 2019 e 2021



Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados do SAEB 2019 e 2021.

Os percentuais representam os resultados totais das redes públicas estadual e municipal.

Os resultados de alfabetização regrediram em todas as unidades da federação, no período dos exames. Um dos fatores para essa piora nos níveis de alfabetização foi a pandemia de Covid-19 que comprometeu o funcionamento rotineiro das escolas, com prejuízo ao processo de ensino-aprendizagem.

Apesar dessa causa, os resultados de 2019 já mostravam níveis de alfabetização preocupantes, sendo a maior taxa de crianças alfabetizadas de 73,5% no estado do Ceará e a menor taxa no estado do Amapá, com 24,8% de crianças alfabetizadas, no período pré-pandemia.

Esse cenário indica a necessidade de garantir o direito à alfabetização das crianças, preferencialmente no período estipulado pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que é o segundo ano do Ensino Fundamental, bem como o estabelecimento de estratégias para recomposição das aprendizagens, como pretendido pelo CNCA.

A participação no Compromisso, segundo o Decreto n. 11.556/2023, dá-se por meio de adesão voluntária do ente federativo, que implica assumir responsabilidade na promoção da qualidade do processo e dos resultados de alfabetização, com atenção para a redução das desigualdades de aprendizagem entre os estudantes nas respectivas esferas de competência.

A adesão ao Compromisso ocorreu em 100% dos estados e no Distrito Federal e em 99,8% dos municípios, segundo dados contidos no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC). Apenas nos estados de Santa Catarina, São Paulo e Mato Grosso, a adesão dos municípios não foi total.

3 ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

O Ministério da Educação (MEC) é responsável pela implantação do Compromisso, em articulação com os estados, o Distrito Federal e os municípios. A atuação colaborativa desses atores tem como finalidade a melhoria da qualidade da Educação Infantil, da primeira etapa do Ensino Fundamental e ao combate das desigualdades de aprendizagem.

As estratégias adotadas pelo MEC para a implementação do Compromisso passam pelos seguintes elementos:

- a) fortalecimento do regime de colaboração.
- b) articulação entre os Sistemas de Avaliação da Aprendizagem da Educação Básica.
- c) assistência técnica e financeira para a formação de professores e gestores escolares, disponibilização de materiais didáticos suplementares e outros recursos pedagógicos e para a melhoria da infraestrutura escolar.

A partir dos elementos que compõem a estratégia de implantação do CNCA foram definidos cinco eixos estruturantes nos quais estão também definidas a operacionalização das políticas, programas e ações necessários ao cumprimento dos objetivos do Compromisso.

Os eixos estruturantes são:

- a) governança e gestão da política pública de alfabetização.
- b) formação de profissionais da educação e melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar.
- c) melhoria e qualificação da infraestrutura física e insumos pedagógicos.
- d) sistemas de avaliação.
- e) reconhecimento e compartilhamento de boas práticas.

A partir dos eixos estruturantes das ações do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada foram coletadas informações das secretarias municipais de educação e das secretarias estaduais de educação, com o objetivo de verificar o andamento da implementação do CNCA. Algumas dessas informações são apresentadas na estrutura a seguir, além de um tópico adicional sobre intersectorialidade.

4 RESULTADOS DO TRABALHO

4.1 GOVERNANÇA E GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ALFABETIZAÇÃO

Na estruturação da governança sistêmica do CNCA, foi instituído, no âmbito do Ministério da Educação, o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (CENAC), por meio do art. 13, do Decreto n. 11.556/2023.

Cabe ao CENAC apreciar planos de ação dos entes federativos, apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implantação políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso e, por fim, sistematizar dados para subsidiar as tomadas de decisões do Ministério da Educação.

Os estados e Distrito Federal, no ato de adesão ao CNCA, se comprometeram a instituir o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (CEEC), para a gestão das estratégias necessárias ao alcance dos objetivos firmados com o MEC.

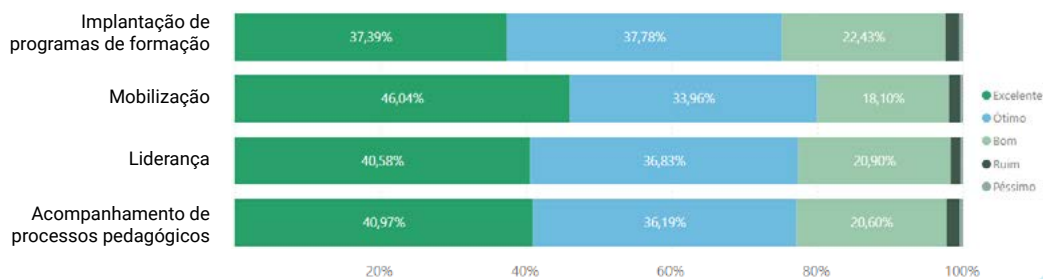
Por meio de questionário aplicado às secretarias estaduais de educação, nos territórios de competência dos tribunais participantes desta fiscalização, verificou-se que 21 das 23 unidades da federação haviam instituído CEEC. Dos comitês estaduais instituídos, 3 estabeleceram regimento interno para reger o seu funcionamento e 16 deles já fizeram alguma reunião.

Um outro importante ator na estratégia de implantação do CNCA é a Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa). Do ponto de vista do gestor estadual, 16 dos 23 gestores relataram terem reuniões semanal, quinzenal

ou mensal com integrantes da Renalfa. Também há uma percepção positiva dos gestores em relação à atuação dos membros da Renalfa nas dimensões mobilização, liderança, acompanhamento dos processos pedagógicos e implementação de planos de formação, sendo a moda da avaliação o conceito “excelente”.

Sobre a atuação dos membros da Renalfa sob o ponto de vista dos gestores municipais, a percepção também é positiva, com uma avaliação preponderante de excelente ou ótimo em relação à atuação da Rede. Essa avaliação consta do Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Percepção em relação à atuação dos membros da Renalfa sob a perspectiva das ações que devem desempenhar segundo Portaria MEC 1.774/2023.



Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do Levantamento (2024).

Quanto à instituição de uma política de alfabetização pelos entes federados, 3 das 23 Secretarias de estado de educação indicaram não possuir tal política, enquanto 2637 (69,2%) municípios afirmaram não ter instituído política de alfabetização. A política de alfabetização é uma ponte importante de planejamento para mobilizar objetivos, estratégias e ações para alcançar os resultados de alfabetização das crianças, bem como a possibilidade de articulação com o CNCA.

4.2 SISTEMAS DE AVALIAÇÃO

Neste trabalho, foram coletadas informações sobre as avaliações que permitem o monitoramento do processo de aprendizagem dos estudantes em relação à alfabetização, bem como as de larga escala cujos resultados subsidiam as políticas educacionais.

A partir das informações coletadas no questionário aplicado aos estados e ao Distrito Federal verificou-se que 20 dos 23 entes pesquisados possuem sistemas de avaliações estaduais, que avaliam o segundo ano do Ensino Fundamental, com possibilidade de aferição de resultados até a Rede municipal. Porém, houve alteração nesse número, para 21 dos 23, ao longo do trabalho. Dos entes pesquisados, apenas o Acre e o Distrito Federal não possuem um sistema que capta as informações nos moldes apresentados neste item.

Sob o ponto de vista dos municípios que participaram do levantamento, 3,6% ou 138 municípios, informaram não participar do sistema de avaliações da sua unidade da federação.

Os municípios foram questionados sobre a existência de um Sistema Municipal de

Avaliação, com aplicação de provas de Língua Portuguesa e Matemática, de forma similar ao Sistema Estadual de Avaliação. Sobre essa questão, 1415 municípios informaram que possuem tal sistema, com exames anuais em 49,7% deles.

Quanto à utilização da plataforma CAEd Digital, que possibilita a aplicação de avaliações formativas, 3619 (95,2%) municípios que participaram do levantamento utilizam a plataforma, mas 677 municípios não aplicam as avaliações formativas.

Daqueles que aplicam a avaliação formativa, 599 informaram que os resultados não são utilizados pela Rede municipal como diagnóstico de que ações complementares para superar as defasagens de aprendizagem devem ser estabelecidas.

Em relação às Redes estaduais, 22 das 23 estão cadastradas na plataforma CAEd Digital e 19 Redes participam das avaliações formativas. Além disso, 18 delas afirmaram que possuem um sistema próprio de avaliações periódicas que abrangem componentes de leitura, escrita, fluência leitora e matemática, o que pode apontar para sobreposições e eventual ineficiência nas ações, além de uma possível sobrecarga de avaliações nas crianças.

Do mesmo modo que as Redes estaduais de educação, 1508 municípios (39,5% dos participantes) relataram que possuem sistema próprio para avaliações periódicas, na sua maioria aplicadas aos estudantes do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental.

4.3 FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO E INFRAESTRUTURA FÍSICA

A formação continuada dos profissionais da educação é uma estratégia para melhoria das práticas pedagógicas e da gestão escolar. Parte das ações voltadas para a formação estavam inseridas no Plano de Ações do Território Estadual (PATE), que é um instrumento auxiliar do Plano de Ações Articuladas (PAR).

A partir do questionário aplicado às secretarias municipais de educação, 96,5% dos municípios que participaram do levantamento aderiram ao PATE e, conseqüentemente, a alguma das ações constantes deste plano. Dos 132 municípios que não aderiram, 38 informaram que perderam o prazo para adesão e 15 relataram que as ações propostas não atacavam os problemas diagnosticados pelo município de forma mais específica, como motivos para não adesão.

Em relação ao estabelecimento de plano ou política de formação continuada destinado a professores, a técnicos e a gestores para melhoria dos resultados em alfabetização, 96,5% dos municípios que responderam ao questionário afirmaram que elaboraram tal plano e, desses, 2462 municípios consideram a adesão ao PATE como instrumento de planejamento suficiente, contra 701 municípios que elaboraram plano próprio.

Além disso, 2633 municípios relataram que houve ações de formação continuada em 2024, além daquelas disponibilizadas pelo MEC na plataforma AVAMEC.

Em relação aos cursos ofertados na plataforma AVAMEC há uma percepção positiva das Redes municipais de ensino quanto à aderência às necessidades municipais. Um total de 2042 municípios consideraram plenamente aderentes, enquanto 524 consideraram parcialmente aderentes.

Em relação às secretarias estaduais de educação que participaram do levantamento, as 23 consideraram que elaboraram plano ou política de formação continuada destinado a professores, a técnicos e a gestores para melhoria dos resultados em alfabetização, sendo que, destas, 18 elaboraram plano próprio complementar ao PATE. Além disso, em 21 estados houve ações de formação em 2024, além daquelas disponibilizadas no AVAMEC.

Em relação à percepção dos entes federados sobre o apoio do MEC para formação dos profissionais da educação, 20 das 23 secretarias estaduais de educação classificaram como bom ou ótima e 2 informaram que não receberam apoio do MEC para formação.

Similarmente foram os relatos das secretarias municipais de educação. Em 1403 municípios, a avaliação do apoio do MEC para formação foi ótima ou boa e em 1378 municípios houve relato da ausência de apoio do MEC para formação.

Considerando a infraestrutura e os materiais suplementares, 1748 municípios participantes do levantamento informaram que elaboraram formalmente diagnóstico das necessidades de materiais didáticos suplementares e outros recursos pedagógicos, de forma individual ou em conjunto com o estado, enquanto 1134 não elaboraram diagnóstico.

Já nas Redes estaduais e DF, 17 dos 23 entes federados informaram que elaboraram diagnóstico das necessidades de materiais suplementares e em outros 6 encontrava-se em elaboração ou não foi elaborado um diagnóstico mais preciso das necessidades.

As necessidades de infraestrutura escolar em algum instrumento de financiamento foram incluídas por 19 das 23 secretarias estaduais de educação participantes do levantamento, sendo PDDE e PAR os instrumentos citados. Entre os municípios, 48,3% dos participantes inseriram as necessidades de infraestrutura escolar em algum instrumento de financiamento.

Os cantinhos da leitura são explicitamente incluídos no CNCA como ação relevante para o alcance dos objetivos do Compromisso. Das secretarias municipais participantes do levantamento, 1071 informaram que já criaram o cantinho da leitura em todas as unidades de ensino, enquanto 2311 criaram em parte das unidades e em 399 municípios não houve a criação desse espaço de leitura.

Nas unidades escolares das secretarias estaduais de educação, em 22 das 23 unidades da federação, houve criação do cantinho da leitura em parte das unidades de ensino e em 1 unidade da federação em todas as unidades de ensino.

4.4 RECONHECIMENTO E COMPARTILHAMENTO DE BOAS PRÁTICAS

O reconhecimento e o compartilhamento de boas práticas em relação à alfabetização é mais uma das formas de perceber ações que concorrem para a aprendizagem das crianças a partir da atuação de professores e gestores.

As informações coletadas das secretarias municipais de educação mostram que, dos 1621 municípios participantes, não houve estruturação de como será estabelecida estratégia para reconhecimento de boas práticas pedagógicas ou de gestão. Naqueles

onde houve algum avanço no tema, a ideia é reconhecer professores tanto da Educação Infantil como do Ensino Fundamental e equipes gestoras dessas etapas de ensino.

Nas secretarias estaduais de educação participantes, em 13 das 23, a estratégia para reconhecimento e compartilhamento de boas práticas está sendo desenvolvida dentro da estrutura da própria secretaria e há perspectiva de reconhecimento dos profissionais que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental e equipes gestoras dessa etapa.

4.5 INTERSETORIALIDADE

A aprendizagem no período de alfabetização pode ser afetada por vários fatores. Em grande medida, as ações que buscam afastar essas causas são tratadas pelas secretarias de educação. Porém, questões como saúde, vulnerabilidade social, segurança podem afetar os estudantes de modo geral e aqueles no período de alfabetização e que não são exclusivas na área de educação.

Dessa situação advém a necessidade de articulação entre as áreas de governo para dar suporte aos estudantes e suas famílias, com a criação de um ambiente propício para alfabetização. A articulação entre as áreas deve refletir também na construção do orçamento geral dos estados, DF e municípios com a clareza de que o conjunto das ações estruturadas irão refletir nas diversas áreas, como é a educação, e em particular, na alfabetização dos estudantes.

A partir das respostas apresentadas pelos municípios que participaram do levantamento, 2401 municípios informaram que existe algum comitê ou grupo de trabalho intersetorial no governo, que abrange participantes de outras áreas, além da educação, como saúde, assistência, segurança, trabalho, para discutir e propor ações de apoio às famílias ou aos estudantes. Em 48,7% do total de municípios, essa ação não é exclusiva para alfabetização.

Nas secretarias de educação estaduais e DF, 21 dos 23 respondentes apontaram que existem comitês ou grupos de trabalho com essa natureza intersetorial, mas na sua maioria, não são exclusivos para alfabetização (73,9%).

A existência de projetos envolvendo as famílias para potencializar a alfabetização das crianças foi relatada por 1457 municípios (38,6% dos respondentes) e 4 estados (17,4% dos respondentes).

5 IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

A partir da análise dos dados coletados pelas equipes por meio de aplicação de questionário comum, recebimento de documentos que evidenciavam a situação descrita pelos entes federados, de entrevistas com INEP e CAED - UFJF, conversa com especialistas e gestores, a critério das equipes de fiscalização, bem como

análise dos normativos que orientam o CNCA e documentação de acompanhamento e monitoramento produzido pelo MEC, foi desenvolvida matriz de risco com um duplo propósito.

Primeiramente, identificar pontos de maior risco e que merecem acompanhamento dos Tribunais de Contas brasileiros a partir de estratégia que vise contribuir para que as crianças sejam alfabetizadas, conforme propósito para o qual o Compromisso foi criado.

Em segundo lugar, informar aos gestores pontos de vulnerabilidade na implantação do Compromisso e que mereçam atenção para a não materialização ou para que sejam feitas ações para mitigar os efeitos, caso os riscos aconteçam.

A matriz de risco constante deste documento reflete uma visão geral do compromisso. Para cada fiscalização particular, conduzida pelos tribunais de contas, foi elaborada uma matriz específica contendo uma visão local do Compromisso. A relação com os números dos processos de cada tribunal de contas e o link de consulta a esses documentos encontram-se na seção seguinte.

6 MATRIZ DE RISCO GERAL – COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

Possíveis Causas	Evento de Risco	Possíveis efeitos
Diferenças nas capacidades técnicas das Redes para acessar financiamento e o apoio técnico de programas e ações de alfabetização junto à União e aos Estados.	Focalização das ações do CNCA não atingirem de forma equitativa os municípios.	Aumento das desigualdades regionais em termos de percentual de crianças alfabetizadas.
Distribuição uniforme de recursos e de ações sem levar em conta as diferenças nas taxas de crianças não alfabetizadas nos diferentes territórios.		Desigualdade no acesso à educação de qualidade.
Ausência de diagnóstico que alcance a realidade de todas as unidades da federação.		Comprometimento das metas estabelecidas para redução das taxas de crianças não alfabetizadas até o 2º ano do Ensino Fundamental.
Insuficiência de recursos para implementação adequada das ações.		
Não aplicação dos critérios estabelecidos no decreto que rege o CNCA para garantir aspectos relacionados às diversidades socioeconômica, étnico-raciais, regional e de gênero.		

Falta de alinhamento entre avaliações estaduais e SAEB e o art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017.	Sistemas de avaliações não considerarem, no nível de corte que determina se a criança está alfabetizada, a totalidade dos descritores definidos nos normativos.	Resultados das avaliações de alfabetização apresentarem inconsistências quanto à consideração de um estudante estar alfabetizado.
Ausência de uniformidade nos procedimentos de avaliação que não traduzem nos descritores das faixas de resultado das avaliações os elementos necessários para considerar crianças alfabetizadas.		Estudantes avançarem para os níveis mais elevados de conhecimento em termos de ano escolar sem os pré-requisitos necessários.
Baixo nível de confiança dos gestores nos resultados da aplicação das avaliações formativas.	Resultados das avaliações formativas não desencadearem ações de recomposição das aprendizagens dos estudantes que apresentaram insuficiência na aquisição das competências.	Consolidação do déficit de aprendizagem dos estudantes.
Formação continuada insuficiente dos educadores na condução de atividades diversificadas junto aos estudantes.		Baixo nível de comprometimento dos gestores escolares para a mobilização da comunidade escolar para aplicação das avaliações.
Ausência de estratégias das Redes de ensino para recuperação de aprendizagens ou falta de aplicação da estratégia de forma sistemática.		Desmotivação dos estudantes que se encontram com necessidade de atenção para recuperação das aprendizagens.
Incompletude de ações que garantam a abrangência das habilidades a serem desenvolvidas no ato de alfabetizar, segundo definido em normativo.		Manutenção ou agravamento dos índices de crianças não alfabetizadas.
		Comprometimento ou dificuldade na aquisição dos conhecimentos previstos nas séries seguintes.
Não ampliação das ações formativas e de acompanhamento pedagógico para os professores que atuam do 3º ano em diante.	Ausência de ações diferenciadas para recomposição das aprendizagens dos estudantes do 3º ao 5º ano.	Dificuldade no atendimento às necessidades dos alunos que apresentam dificuldade de aprendizagem.
Desconhecimento por parte das Redes de ensino das necessidades do corpo docente de estratégias e recursos para promover recomposição de aprendizagem.		Aumento das taxas de retenção ao longo dos anos escolares.
		Continuidade dos “gaps” de aprendizagens básicas ao longo dos anos escolares.

<p>Desconhecimento das necessidades de materiais didáticos suplementares e outros recursos pedagógicos e materiais para a melhoria da infraestrutura escolar.</p>	<p>Utilização de materiais didáticos que no seu conjunto não estão alinhados às competências a serem desenvolvidas no período de alfabetização.</p>	<p>Comprometimento do processo de alfabetização das crianças com dificuldades de aprendizagem do 3º ano e da consolidação da alfabetização dos estudantes do 4º e 5º ano.</p>
<p>Ausência de solicitação/inclusão das necessidades de melhoria de infraestrutura escolar no âmbito do CNCA, em algum instrumento de financiamento.</p>		<p>Atraso no processo de ensino e aprendizagem com os estudantes impactando a não alfabetização na idade certa.</p>
<p>Insuficiência e/ou inadequação de recursos didáticos e pedagógicos.</p>		<p>Criança não alfabetizada por deixar de atender o nível de proficiência adequado para seu ano escolar.</p>
<p>Ausência de estabelecimento de plano de formação continuada para professores, técnicos e gestores educacionais considerando as peculiaridades e necessidades locais, limitando-se à adesão das ações do PATE ou AVAMEC sem a elaboração de plano complementar de formação.</p>	<p>Oferta de formação desassociada das necessidades docentes no que se refere ao desenvolvimento de competências e estratégias para promoção da alfabetização.</p>	<p>Desmotivação dos educadores por estarem envolvidos nos mesmos tipos de formação continuada.</p>
<p>Falta de diagnóstico das necessidades de formação voltadas para a alfabetização pelas Redes de ensino.</p>		<p>Professores com qualificação técnica frágil e desconectados dos conhecimentos, metodologias e materiais que os impedem alfabetizar os estudantes plenamente.</p>
<p>Não avaliação dos resultados das formações continuadas.</p>		<p>Persistência de lacunas na formação docente e de gestores em áreas eventualmente mapeadas como fundamentais para o processo de ensino e aprendizagem.</p>
		<p>Persistência em estratégias de aprendizagem com baixa eficiência para o aprendizado e que retardam o desenvolvimento das habilidades de leitura e escrita.</p>

Carência quanto ao apoio técnico dos membros da Renalfa na formação dos gestores escolares e dos sistemas de ensino, bem como na elaboração dos planos.	Modelo de governança do CNCA não se consolidar ao longo de sua execução.	Inconsistência na implementação de ações do CNCA.
Falta de financiamento que suporte a disseminação das capacitações dos articuladores até a ponta.		Redução da eficácia das ações previstas no CNCA.
Falta ou atraso na instituição e funcionamento do Comitê Estadual do CNCA.		Manutenção ou agravamento nas desigualdades de oferta de alfabetização nas Redes de ensino.
Desarticulação entre as instâncias de governança do CNCA.		Desigualdades no protagonismo estadual na equalização dos processos de alfabetização no respectivo território.
Falta de diagnóstico local para elaboração do plano.	Ausência de elaboração e consolidação de Política de Alfabetização própria alinhada às peculiaridades e gargalos locais no processo de alfabetização tempestivo.	Inadequação de estratégias de alfabetização.
Falta de prioridades político-educacional para elaboração da Política de Alfabetização.		Comprometimento da qualidade da alfabetização.
Desconexão com orientações e diretrizes nacionais.		Permanência ou agravamento nas taxas de crianças não alfabetizadas até o 2º ano do Ensino Fundamental.
Falta de conhecimento técnico para análise dos desafios e elaboração de plano de ação amplo para implementação da política de alfabetização.		Ineficiência na utilização dos recursos voltados para alfabetização.

Apoio financeiro inexistente ou insuficiente oriundo do MEC ou estados às ações voltadas para a alfabetização e recomposição de aprendizagem.	Financiamento insuficiente para alfabetização por parte dos municípios, agravado pela carência de apoio financeiro do Estado e/ou União.	Ineficácia na implementação das ações.
Não especificação direta de ações que sejam identificadas para alfabetização nos orçamentos.		Desmotivação dos profissionais da educação.
Não inclusão das necessidades intersetoriais na elaboração do orçamento dos municípios para alfabetização.		Persistência ou agravamento dos índices de alfabetização nos territórios.
Contingenciamento dos recursos orçamentários destinados ao CNCA.		
Ausência de uma visão sistêmica no enfrentamento dos problemas que afetam o processo de ensino e aprendizagem.	Inexistência de mecanismos/projetos/ programas/ações que promovam a intersetorialidade e parcerias extragovernamentais e intragovernamentais para fomentar a alfabetização até o fim do 2º ano do Ensino Fundamental.	Duplicidade de esforços da ação governamental na solução de problemas que podem afetar a criança no período de alfabetização.
Falta de coordenação e articulação entre os setores que podem contribuir para que as crianças sejam alfabetizadas na idade certa.		Comprometimento da qualidade da alfabetização e não alcance das metas estabelecidas.
Desconhecimento das necessidades específicas de setores relevantes nos programas das Redes de ensino.		Falta de cobertura de aspectos que favoreçam a potencialização do processo de alfabetização nas Redes de ensino.
Ausência de diagnósticos detalhados nas Redes de ensino de elementos de outras áreas que afetam a alfabetização, que não a educação (ex.: saúde, assistência social, segurança etc.).		Redução da eficácia das ações governamentais.

Falta de definição clara das habilidades a serem avaliadas.	O sistema próprio de avaliações periódicas não avalie todas as habilidades necessárias para considerar a criança alfabetizada.	Incompletude dos diagnósticos da avaliação da alfabetização.
Ausência de sistema de avaliação periódica e próprio destinado ao monitoramento do processo de alfabetização e aperfeiçoamento do processo de ensino-aprendizagem.		Dificuldade na real identificação de necessidades de recomposição de aprendizagens.
Desalinhamento dos instrumentos de avaliação com as diretrizes educacionais ou normativos para considerar a criança alfabetizada.		Permanência ou agravamento nas taxas de crianças não alfabetizadas até o 2º ano do Ensino Fundamental.

7 ACOMPANHAMENTO SOCIAL

Para acompanhar as próximas etapas desta fiscalização e conhecer sobre os pontos identificados em cada Secretaria Estadual e Municipal de Educação fiscalizada, registram-se as informações de consulta aos processos de controle externo autuados em cada Tribunal de Contas participantes do trabalho.

Tribunal de Contas	Número do Processo	Disponível para consulta em:
Tribunal de Contas da União	TC 006.753/2024-8	https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/pesquisa/acordao-completo
Tribunal de Contas do Distrito Federal	00600-00005161/2024-05-e	https://www2.tc.df.gov.br/4-consultas/consultas/
Tribunal de Contas do Estado da Paraíba	3547/24	https://jurisprudencia.tce.pb.gov.br/
Tribunal de Contas do Estado de Alagoas	Não autuado	
Tribunal de Contas do Estado de Goiás	202400047001685	http://www.tce.go.gov.br/ConsultaProcesso?proc=367928
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso	1895877/2024	https://www.tce.mt.gov.br/processo/1895877/2024#/
Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul	TC/5187/2024	https://www.tce.ms.gov.br/home
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco	PI2401220	https://tcepe.tc.br/internet/

Tribunal de Contas do Estado de Rondônia	03461/2024	https://papyrus.tzero.tc.br/?textoLivre=&numeroAcordao=&numeroProcesso=&relatores=&orgaosJulgadores=
Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina	@LEV 24/80056427	Assunto: Ações do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada
Tribunal de Contas do Estado de Sergipe	009656/2024	https://www.tce.se.gov.br/SitePages/home.aspx
Tribunal de Contas do Estado do Acre	147.207	https://externo.tceac.tc.br/gepro/consulta/
Tribunal de Contas do Estado do Amapá	TC007747/2024	https://www.tce.ap.gov.br/
Tribunal de Contas do Estado do Amazonas	Sei n. 6549/2024	https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=61444
Tribunal de Contas do Estado do Ceará	23310/2024-7	https://www.tce.ce.gov.br/contexto-consulta-geral
Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo	3916/2024-5	https://www.tcees.tc.br/consultas/processo/
Tribunal de Contas do Estado do Maranhão	2021/2024	https://app.tcema.tc.br/consultaprocesso/
Tribunal de Contas do Estado do Pará	010052/2024	https://www.tcepa.tc.br/consulta-normas-e-jurisprudencias
Tribunal de Contas do Estado do Paraná	74830-7/24 ¹	
Tribunal de Contas do Estado do Piauí	TC/006479/2024	https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=006479/2024
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	210.641-2/2024	https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte	Não houve necessidade de autuação ¹	
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul	Não houve necessidade de autuação ²	

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins	6689/2024	https://www.tceto.tc.br/e-contas/
Tribunal de Contas do Município de São Paulo	eTCM 013150/2024	https://portal.tcm.sp.gov.br/ConsultaProcesso?buscaSimplificada=true
Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro	40/101647/2024	https://etcm.tcmrio.tc.br/Processo/Consulta?TipoConsulta=PorNumero
Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia	08887e24	https://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam
Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás	05997/24	https://www.tcmgo.tc.br/site/processos/
Tribunal de Contas dos Municípios do Pará	1.014000.2024.2.0054	https://www.tcmpa.tc.br/

¹ Alcance interno do trabalho. Relatório para subsidiar planejamento de controle.

² Coleta de informações iniciais para avaliação de necessidade de ação de controle.

Os dados deste documento estão disponíveis em
<https://irbcontas.org.br/hotsites/levantamento-cnca>



**Instituto
Rui Barbosa**
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas