
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



Arizona State University

Volume 34 Número 14

10 de fevereiro de 2026

ISSN 1068-2341

Desenho de Políticas de Alfabetização: Análise de Instrumentos de Coordenação em Seis Estados do Nordeste

Karoline de Oliveira

Universidade Federal do ABC
Brasil



Catarina Ianni Segatto

Universidade de São Paulo
Brasil

Citação: Oliveira, K., & Segatto, C. I. (2026). Desenho de políticas de alfabetização: Análise de instrumentos de coordenação em seis estados do Nordeste. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 34(14). <https://doi.org/10.14507/epaa.34.9447>

Resumo: A recente incidência de programas de alfabetização na idade certa nos estados brasileiros tem demonstrado a importância desse tema na agenda dos executivos estaduais, bem como a difusão do modelo do PAIC no Ceará, embora poucas pesquisas tenham se debruçado a analisar essas iniciativas. Este artigo tem por objetivo realizar um mapeamento desses programas, bem como sistematizar o desenho e os instrumentos utilizados. Para tanto, a pesquisa contou com abordagem metodológica qualitativa, a partir da análise da literatura e de pesquisa documental realizada nos sites das secretarias estaduais de educação, incluindo leis, portarias, decretos e notícias em relação a seis estados do nordeste brasileiro, sendo eles: Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Sergipe. Em suma, a pesquisa demonstra que esses programas possuem um desenho semelhante e sistêmico que prevê instrumentos normativos, financeiros, de apoio técnico-pedagógico, de apoio logístico e

material, de *enforcement* e qualificação e de pactuação, embora existam variações na configuração de cada instrumento.

Palavras-chave: desenho de políticas públicas; difusão de políticas; instrumentos de políticas públicas; regime de colaboração

Literacy policy design: An analysis of coordination instruments in six northeastern states

Abstract: The recent emergence of age-appropriate literacy programs in Brazilian states highlights the importance of this topic on state executives' agendas, as well as the diffusion of the PAIC model from Ceará, although few studies have focused on analyzing these initiatives. This article aims to map these programs and systematize their design and instruments used. The study adopted a qualitative methodological approach, based on literature analysis and documentary research conducted on state education department websites, including laws, ordinances, decrees, and news related to six states in northeastern Brazil: Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, and Sergipe. In summary, the research demonstrates that these programs share a similar, systemic design that includes normative, financial, technical-pedagogical support, logistical and material support, enforcement and qualification, and agreement-based instruments, although there are variations in the configuration of each instrument.

Keywords: policy design; policy diffusion; public policy instruments; collaboration regime

Diseño de políticas de alfabetización: Un análisis de los instrumentos de coordinación en seis estados del nordeste

Resumen: La reciente incidencia de programas de alfabetización a la edad correcta en los estados brasileños ha demostrado la importancia de este tema en la agenda de los ejecutivos estatales, así como la difusión del modelo PAIC de Ceará, aunque son pocas las investigaciones que se han dedicado a analizar estas iniciativas. Este artículo tiene como objetivo realizar un mapeo de estos programas y sistematizar su diseño e instrumentos utilizados. Para ello, la investigación adoptó un enfoque metodológico cualitativo, a partir del análisis de la literatura y de una investigación documental realizada en los sitios web de las secretarías estatales de educación, incluyendo leyes, decretos, portarías y noticias relacionadas con seis estados del noreste brasileño: Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí y Sergipe. En resumen, la investigación demuestra que estos programas poseen un diseño similar y sistémico que prevé instrumentos normativos, financieros, de apoyo técnico-pedagógico, de apoyo logístico y material, de fiscalización y cualificación, y de pactación, aunque existen variaciones en la configuración de cada instrumento.

Palabras-clave: diseño de políticas; difusión de políticas; instrumentos de políticas públicas; régimen de colaboración

Desenho de Políticas de Alfabetização: Análise de Instrumentos de Coordenação em Seis Estados do Nordeste

Houve no Brasil na última década uma difusão de programas estaduais voltados para alfabetização na idade certa em colaboração com os municípios. Esses programas têm sido desenhados e implementados com coordenação realizada pelos estados, concretizando o que é chamado de regime de colaboração na educação. No Brasil a duplicidade de redes ocasionada pela oferta dual do ensino fundamental por estados e municípios ensejou, na Constituição Federal de 1988, a organização do regime de colaboração, ou seja, uma relação cooperativa entre os três níveis de governo (União, estados e municípios). Entretanto, esse regime de colaboração apenas foi regulamentado recentemente, fato que gerou, ao longo das décadas, desafios persistentes para a

implementação de políticas educacionais e para o desenvolvimento efetivo da colaboração entre os entes federados. Essa demora regulatória também contribuiu para uma atuação coordenadora heterogênea por parte dos estados (Segatto & Abrucio, 2018; Nascimento & Castioni, 2025).

Na ausência de uma regulamentação, os programas estaduais de alfabetização se constituíram como a expressão do regime de colaboração, na medida em que, a partir de sua adoção, os estados passaram a apoiar os municípios na oferta da educação infantil e do ensino fundamental. Há uma variação no desenho desses programas, apontando para a autonomia decisória dos estados, embora se observe uma significativa difusão do modelo do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) do Ceará. Essa difusão resultou de relações horizontais entre os estados e da circulação de atores e ideias, frequentemente mediada por organizações da sociedade civil, incluindo, nos últimos anos, a Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC) desenvolvida pela Associação Bem Comum. Além disso, houve a influência de diretrizes e estratégias de outras políticas, como o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), lançado em 2023 pelo Governo Federal (Segatto, 2018; Segatto & Oliveira, 2025).

Essa contextualização mostra que garantir a alfabetização na idade certa tem se tornado, cada vez mais, uma preocupação dos governos, seja no nível central, seja nos níveis subnacionais. O desempenho adequado da alfabetização na idade certa continua sendo um dos gargalos da educação brasileira, que impõe desafios ao pleno desenvolvimento das competências e aquisições dos alunos durante a vida escolar. Em 2023, apenas 48% dos estudantes das redes públicas dos estados brasileiros foram considerados adequadamente alfabetizados (MEC, 2024). Apesar de ser um tema emergente, a dificuldade de garantir a alfabetização constitui um problema de raízes históricas e que está presente nas agendas governamentais desde a década de 1980 (Sumiya, 2015; Viédes & Aranda, 2019).

Este artigo tem como objetivo realizar um mapeamento das políticas de alfabetização desenvolvidas em seis estados do Nordeste em colaboração com os municípios, além de sistematizar o desenho de cada um desses programas e os instrumentos utilizados. Além disso, este estudo busca oferecer uma contribuição específica aos debates já consolidados na literatura sobre regime de colaboração, alfabetização e cooperação intergovernamental (Sumiya, 2015; Segatto & Oliveira, 2025; Nascimento & Castioni, 2025). Ao sistematizar e comparar os desenhos programáticos de seis estados, a pesquisa avança no entendimento de como o regime de colaboração tem sido operacionalizado. A análise detalhada dos instrumentos de política adotados pelos estados nordestinos permite identificar os mecanismos concretos que viabilizam a ação coordenada.

Ainda que essas iniciativas estejam atualmente em diferentes estágios de institucionalização, há uma oportunidade de compreender a estrutura lógica desses programas, uma vez que eles variam em suas características e instrumentos a partir de seus legados e contextos, seja pelo estabelecimento de outras parcerias com Universidades, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais, seja pela trajetória de outras políticas locais.

Este artigo está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção busca discutir como as abordagens de desenho e instrumentos são combinadas ao debate de difusão de políticas públicas. A segunda seção apresenta a trajetória de políticas nacionais de alfabetização que influenciaram os programas estaduais, bem como uma sistematização mais geral das iniciativas próprias desenvolvidas pelos estados. A terceira seção apresenta a análise do desenho dos seis casos analisados e a quarta seção, os instrumentos identificados nos programas. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

Políticas de Alfabetização no Brasil: Desenho, Instrumentos e Difusão

A educação brasileira é um direito, por lei, garantido a todos. Um importante debate para os estudos sobre a produção de políticas públicas refere-se a como as alternativas são selecionadas, já que são afetadas por fatores contextuais, políticos, sociais, institucionais e organizacionais. As políticas não são racionais e logicamente orientadas, uma vez que fatores políticos, escassez de recursos, fragilidades nas capacidades estatais, constrangimentos institucionais e organizacionais, assimetria de informações, vieses e limitações cognitivas, dentre outros, influenciam a seleção de alternativas e instrumentos pelos decisores (Howlett & Mukherjee, 2018; Lima et al., 2022). Além disso, as soluções são negociadas entre as diferentes redes de atores que circulam dentro e fora do Estado que trazem evidências, informações e interpretações sobre o problema a ser enfrentado (Filgueiras et al., 2022).

O desenho da política pública também envolve as estruturas, significados e funcionalidade para realizar uma intervenção que promova mudança social e econômica na realidade. Assim, o desenho é composto por atitudes, relações de poder e competências que visam dar forma às ideias de políticas públicas, o que se concretiza a partir de instrumentos. Para a abordagem da ação pública, os instrumentos constituem-se como dispositivos técnicos e sociais que moldam as relações sociais entre atores, ao mesmo tempo em que são disputados por eles (Lascoumes & Le Galès, 2012). Os instrumentos são portadores de valor, resultados de interpretações do social e de concepções de regulação, influenciam representações e estruturam a ação pública (Charlotte et al., 2021; Lascoumes & Le Galès, 2012). O desenho tem implicações no processo de implementação das políticas, afetando a capacidade de ação dos atores e, conseqüentemente, o desempenho das políticas (Charlotte et al., 2021; Peters & Rava, 2017).

Nesse sentido, os estudos recentes buscam compreender os instrumentos e seus sentidos, a forma como eles moldam os atores e como esses atores disputam suas implicações nos processos e arranjos de implementação e nos resultados das políticas (Charlotte et al., 2021; Lascoumes & Le Galès, 2012). Essas análises são especialmente importantes em políticas que envolvem governança multinível e coordenação intergovernamental, em que instrumentos constroem e moldam as relações entre governos e setores da sociedade civil (Nascimento & Castioni, 2025).

Ainda que a literatura concorde que há diferentes tipos de instrumentos, existem variadas formas de classificação. As mais conhecidas os dividem em coercitivos, econômicos e informativos, segundo sua natureza, ou então conforme a base de recursos: nodalidade (posição em relação ao acesso à informação), autoridade (poderes legais), tesouro (recursos financeiros) e organização (Hood, 1986). Os estudos sobre instrumento de ação pública também apontam que eles podem ser de tipo legislativo, regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação (Lascoumes & Le Galès, 2012) e que há uma distinção entre instrumentos, técnicas (dispositivos concretos que operam os instrumentos) e ferramentas (microdispositivos que integram as técnicas; Charlotte et al., 2021). No caso da coordenação, Jaccoud (2020) elenca os seguintes tipos: instrumentos fiscais, normativos, administrativos, políticos e informacionais.

Os instrumentos são difundidos entre governos de diferentes países e jurisdições de um mesmo país. Assim, diversos fatores podem afetar a difusão de políticas como as dinâmicas federativas e relações intergovernamentais, a circulação de atores políticos e burocratas e as redes formais e informais (ver Mintrom & Vergari, 1998; Segatto, 2018; Segatto & Oliveira, 2025; Sugiyama, 2008; Wallner, 2014). No caso da difusão de instrumentos, os estudos apontam para a importância da atuação de redes e comunidades de atores, particularmente de *instrument constituencies* que se refere a um grupo de atores diferentes que se articulam para defender ideias relacionadas às soluções e, especificamente, aos instrumentos (Béland et al., 2018; Howlett et al., 2018; Oliveira & Bichir, 2021).

No caso brasileiro, a alfabetização entrou na agenda dos governos estaduais como um problema em função do baixo desempenho e de melhorias insuficientes na aprendizagem dos alunos em todas as etapas de ensino. Assim, a articulação dos entes federados foi entendida como uma solução, na medida em que pode produzir melhoras não só na oferta do ensino nas redes municipais, como também um efeito futuro no desempenho das redes estaduais (Segatto & Oliveira, 2025).

Os estados, ao constituírem seus próprios programas a partir da experiência do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) implementado no Ceará, tendem a emular o papel coordenador da União, mobilizando recursos políticos, financeiros e administrativos para induzir a adesão dos municípios (Segatto & Abrucio, 2018). Essa dinâmica, no entanto, não se resume a uma mera replicação. A experimentação local do PAIC influenciou processos bottom-up de difusão, a exemplo do Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) criado pelo Ministério da Educação em 2012 (Silva & Segatto, 2021).

Contudo, é preciso destacar que a difusão horizontal – a que ocorre entre os próprios estados brasileiros –, é uma agenda ainda pouco explorada pela literatura nacional. A experiência do PAIC tem servido de inspiração não apenas para políticas nacionais, mas também para a formulação de programas em outras unidades da federação, especialmente no que tange à organização de modelos de cooperação com os municípios (Silva & Segatto, 2021). A difusão da política entre os estados ocorreu a partir do reconhecimento da experiência do Ceará como bem-sucedida por parte de determinados atores. Estes legitimaram seus instrumentos ao longo do tempo e os disseminaram para outras unidades federativas por meio de múltiplos canais: a circulação de atores políticos e burocráticos, as relações horizontais entre estados e a atuação de redes e comunidades de política (Segatto & Oliveira, 2025).

Para analisar os instrumentos de coordenação, optou-se pela tipologia proposta por Pereira (2024), desenvolvida especificamente para examinar políticas de cooperação do governo do Ceará. Essa escolha metodológica justifica-se por duas razões principais: primeiro, a tipologia foi construída a partir do caso cearense, que serve como referência nacional e, portanto, oferece uma lente analítica particularmente adequada ao objeto deste estudo; segundo, ela sintetiza e organiza de forma sistemática a diversidade de instrumentos documentados na literatura (Jaccoud, 2020; Segatto & Abrucio, 2018).

De acordo com Pereira (2024), os instrumentos do PAIC são divididos em: i) Técnico-pedagógicos: concessão de bolsas para formadores e gestores, formação continuada, assessoria às escolas e secretarias municipais de educação, e implementação de sistemas de avaliação e monitoramento; ii) De apoio logístico e material: distribuição de acervos bibliográficos e livros para bibliotecas e salas de leitura, partir dos recursos do Prêmio Escola Dez; iii) Financeiros: majoração da cota-parte do ICMS repassada aos municípios, funcionando como um incentivo financeiro estadual; iv) De *enforcement* e qualificação: indução à melhoria dos processos de seleção técnica, capacitação de gestores escolares e secretários municipais, e políticas de valorização e profissionalização docente, e; v) De pactuação, como as instâncias de negociação e decisão intergovernamental (Jaccoud, 2020; Pereira, 2024; Segatto & Abrucio, 2018).

Em suma, esses processos evidenciam a autonomia dos governos estaduais para experimentar e inovar na formulação e implementação de políticas públicas, bem como a difusão e as relações intergovernamentais (Nascimento & Castioni, 2025). Ainda que a literatura tenha explorado o processo de difusão desses programas de alfabetização (Segatto, 2018; Segatto & Oliveira, 2025; Silva & Segatto, 2021), o desenho e os instrumentos foram pouco explorados em profundidade. Permanece em aberto, portanto, a questão sobre em que medida os instrumentos de política que caracterizaram o caso do Ceará foram efetivamente incorporados pelos demais estados e, ainda, se são meramente reproduzidos ou adaptados às outras realidades locais.

Trajetória dos Programas Estaduais de Alfabetização no Brasil

O tema do analfabetismo é central no debate educacional brasileiro, já que o desempenho insuficiente dos alunos ao final do ciclo de alfabetização é um problema de raízes históricas. No contexto da redemocratização, os altos índices de analfabetismo dos jovens e adultos ampliaram o debate sobre a educação enquanto um direito social universal e sobre a alfabetização (Freitas, 2012; Viêdes & Aranda, 2019). Contudo, as políticas desenvolvidas para alfabetização ao longo do tempo foram pontuais, ligadas a diferentes agendas e intencionalidades governamentais, o que desarticulou a formação de um projeto de Estado mais amplo (Viêdes & Aranda, 2019; Viêdes & Brito, 2015).

O caso do Ceará tornou-se amplamente reconhecido com a implementação do PAIC, organizado a partir de mecanismos de indução e em regime de colaboração com os municípios. (Pereira, 2024; Segatto & Abrucio, 2018; Sumiya et al., 2017). O PAIC se consolidou como uma importante iniciativa para a melhoria dos resultados do ensino fundamental, tendo em vista a constante evolução no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do estado de 2007 a 2019. As pesquisas sobre este caso identificam não só a melhoria dos indicadores de alfabetização e de qualidade da educação, mas também de promoção da equidade (Ribeiro et al., 2023).

A experiência do PAIC tem sido amplamente difundida no plano subnacional, além de ter influenciado a formulação de políticas nacionais de alfabetização que induziram ações em regime de colaboração aos entes subnacionais. A primeira delas foi PNAIC, instituído em 2012 pelo Ministério da Educação, estruturado em eixos centrados na formação continuada dos professores alfabetizadores, materiais didáticos e pedagógicos, avaliações e mobilização.

O PNAIC representou um fortalecimento da coordenação nacional na alfabetização e levou ao aprimoramento da atuação docente, por meio dos gêneros textuais e a organização dos tempos e espaços da prática pedagógica, além do fortalecimento das relações profissionais na escola com a troca de experiências (Klein et al., 2016). O Programa também garantiu segurança para que professores trabalhassem com alunos com dificuldade de aprendizagem e a melhoria dos resultados dos alunos (Cardoso & Cardoso, 2016).

No entanto, há críticas relacionadas ao redirecionamento de investimentos da formação inicial para a continuada. Para alguns autores, o PNAIC representaria uma política mais voltada para a "reciclagem" de professores em serviço do que para o enfrentamento dos déficits estruturais na formação inicial. Isso teria resultado no fornecimento de pacotes pedagógicos padronizados aos docentes, os quais tendem a simplificar a complexidade inerente ao processo de alfabetização em detrimento de uma formação mais sólida e crítica (Ball et al., 2016; Colello, 2019). Ainda, o Programa foi limitado, pois apenas atuou na formação, não articulando-a às outras dimensões presentes na experiência do Ceará, sendo descontinuado em função da baixa pactuação realizada com os estados ao longo de sua formulação e implementação, das mudanças no Governo Federal e da instabilidade na alocação de recursos para realização das ações previstas (Gomes & Segatto, 2024).

Em 2017 o PNAIC foi incorporado ao Programa Novo Mais Educação (Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017) durante o Governo do Presidente Michel Temer, com a justificativa de ser um suporte para a alfabetização do primeiro ciclo da educação básica. O Novo Mais Educação visava fornecer apoio técnico e financeiro diretamente às unidades escolares que tivessem estudantes regularmente matriculados nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Dois anos depois, em 2019, o governo de Jair Bolsonaro instituiu uma nova diretriz ao criar a Política Nacional de Alfabetização (PNA), marcando uma nova fase na abordagem federal do tema (Nogueira & Lapuente, 2021).

O PNA visava melhorar os processos de alfabetização e seus resultados a partir de múltiplas ações, e deveria ser implementado em parceria com os entes federados, após adesão voluntária. A

principal ação da política foi o Programa Tempo de Aprender, lançado em 2020, baseado em quatro eixos: apoio pedagógico, aprimoramento das avaliações, formação continuada e valorização profissional. Contudo, o enfrentamento da pandemia e a suspensão das aulas impuseram dificuldades para sua efetivação. Além disso, a política foi largamente criticada por fundamentar-se em evidências científicas internacionais, desconsiderando estudos nacionais sobre alfabetização e o abandono da discussão sobre o letramento, sendo pouco consensual entre os grupos e atores que atuam na educação, além de pouco pactuada com os estados e municípios (Gomes & Segatto, 2024; Nogueira & Lapuente, 2021).

No final do Governo Bolsonaro, houve a aprovação do Novo Fundeb que determinou a adoção do ICMS Educacional pelos estados, ou seja, a redistribuição da cota parte do ICMS aos municípios segundo indicadores educacionais baseados em princípios de equidade. Assim, a regulamentação desse instrumento de indução financeira para a melhoria dos indicadores municipais tem sido discutida nos estados brasileiros a partir de uma agenda induzida pela União com base na experiência do Ceará. Em suma, o ICMS educação vem sendo utilizado pelos estados como um instrumento para promover a cooperação e atingir melhores resultados educacionais, além de induzir a adesão dos municípios aos programas (Peres et al., 2025; Todos pela Educação, 2023).

Em 2023, já no governo do Presidente Lula, uma nova política nacional foi instituída, também inspirada na experiência do Ceará, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA). Esta é uma ação baseada na colaboração entre os entes federados para garantir o aprendizado dos estudantes até o 2º ano do ensino fundamental, além de focar na recuperação das aprendizagens dos alunos do 3º, 4º e 5º ano. O Compromisso estabelece uma corresponsabilização entre União, estados e municípios para garantir a alfabetização na idade certa de forma equânime, por meio de metas pactuadas e apoio técnico e financeiro da União (MEC, 2024).

Nesse sentido, é possível dizer que o CNCA passou a reforçar os programas estaduais já existentes pois, em relação à coordenação, os estados possuem a responsabilidade de elaborar política própria em colaboração com os municípios, apoiá-los na construção da sua Política Municipal de Alfabetização, instituir o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (CEE), indicar os articuladores regionais de gestão e formação (profissionais pagos com bolsas ofertadas pela União) e acompanhar a implementação da política de alfabetização no território estadual (MEC, 2024).

A literatura especializada evidencia que, embora as políticas nacionais sejam fundamentais para induzir ações locais de alfabetização, a descontinuidade dos programas impede a consolidação de estratégias duradouras por estados e municípios (Pereira, 2018; Lima, 2021; Nascimento & Castioni, 2025). Outro entrave frequente, apontado por Viédes & Aranda (2019) é a falta de integração dessas políticas nacionais com os currículos e ações já desenvolvidos localmente, o que gera sobreposição de demandas e significativa sobrecarga para os professores. Além disso, tais iniciativas podem acentuar a fragmentação do sistema educacional brasileiro, já que a adesão voluntária e sem suporte contínuo beneficia desproporcionalmente os municípios com maior capacidade técnica e de gestão, aprofundando, assim, as desigualdades federativas preexistentes (Cardoso et al., 2014).

A emergência de programas estaduais de alfabetização na idade certa em outras unidades da federação ganhou impulso a partir de 2017, em um contexto de enfraquecimento da coordenação nacional. Esse processo foi acentuado especialmente durante a pandemia, marcada pela ausência de articulação do Ministério da Educação (MEC) com os secretários estaduais e municipais (Abrucio, 2021; Nascimento & Castioni, 2025). Como resultado, o modelo do PAIC difundiu-se para 15 estados brasileiros: Alagoas, Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe.

Os programas estaduais de alfabetização traduzem a ação coordenadora dos estados e o desenvolvimento de relacionamento entre os governos subnacionais na política educacional. Essa

iniciativa ganha relevância porque o regime de colaboração previsto constitucionalmente não se consolidou na prática ao longo do tempo. Como consequência, os governos subnacionais desenvolveram estratégias e padrões diversos de relacionamento, os quais variam em um amplo espectro que vai da cooperação mais intensa à quase inexistente. Segatto et al. (2024) demonstram que, diante das heterogeneidades dos governos estaduais em termos de capacidades fiscais e administrativas e dos legados no relacionamento intergovernamental dos governos estaduais com os municípios, a coordenação estadual ainda é marcada por iniciativas fragmentadas e majoritariamente verticais, produzindo modelos distintos de cooperação.

Em suma, esses programas estão em diferentes estágios de institucionalização e implementação. No plano subnacional, o estabelecimento de parcerias com Universidades, organizações da sociedade civil e órgãos governamentais, bem como a interação com contextos socioeconômicos e políticos locais podem ser fatores que levam a adaptação dos programas.

Desenho dos Programas Estaduais de Alfabetização no Nordeste Brasileiro

Do ponto de vista metodológico, este estudo realiza uma sistematização inicial do desenho e dos instrumentos de coordenação em programas estaduais de alfabetização, concebidos em regime de colaboração. O recorte espacial elegeu os estados do Nordeste, região que concentra o maior número de unidades federativas que implementam tais iniciativas, com exceção do Rio Grande do Norte e Bahia¹. A opção por essa região visa controlar, em certa medida, variáveis contextuais e socioeconômicas desses estados, ainda que se reconheça a heterogeneidade interna ao próprio Nordeste. A amostra da pesquisa é, portanto, composta por seis estados: Alagoas (AL), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), Piauí (PI) e Sergipe (SE).

Para tanto, adotou-se uma abordagem de pesquisa qualitativa, ancorada em uma estratégia de estudo de 6 casos. A investigação consistiu em uma pesquisa documental e análise de documentos oficiais. A busca por artigos, teses e dissertações foi conduzida nos portais Google Acadêmico e Scientific Electronic Library Online (SciELO), utilizando combinações dos descritores: regime de colaboração e políticas de alfabetização. Constata-se, a partir da revisão, que a maior parte da produção acadêmica sobre o tema concentra-se em políticas formuladas e implementadas na esfera nacional, com ênfase no PNAIC, ou no plano subnacional, notadamente na experiência do PAIC do Ceará. Trabalhos que analisam especificamente os programas estaduais de alfabetização em outros estados da federação são ainda minoria na literatura.

Na esfera oficial, foram levantados atos normativos, relatórios de governo e notícias publicadas nos sites institucionais das secretarias estaduais de educação dos seis casos analisados, buscando-se, assim, preencher essa lacuna documental e analítica.

Programa Escola 10 – Criança Alfabetizada em Alagoas

No estado de Alagoas o Programa Escola 10 - Criança Alfabetizada tem por objetivo garantir a alfabetização de crianças até sete anos de idade das redes públicas de ensino e fortalecer o regime de colaboração. A coordenação do programa é exercida pela Secretária Executiva do Desenvolvimento da Educação e Cooperação com os Municípios (SEDECOM), criada em 2023. Os parceiros institucionais do programa são a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/AL, a Associação de Municípios de Alagoas (AMA), o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED/UFJF), a Fundação Getúlio Vargas, a Fundação Lemann, a Associação Bem Comum e o Instituto Natura (Alagoas, 2022a.)

¹ A política de alfabetização do estado da Bahia foi formalizada em agosto de 2025, após o encerramento da coleta de dados desta pesquisa, o que impossibilitou sua inclusão na análise.

Em cada uma das 13 Gerências Estaduais de Educação (GEEs) há um gerente regional, um gestor de sistema e três bolsistas, sendo dois articuladores de gestão e um formador regional. O programa também possui bolsistas articuladores e formadores nas Secretarias Municipais de Educação e um articulador em cada escola municipal e está presente em 100% dos municípios (Alagoas, 2023a).

Além das bolsas oferecidas aos docentes, existem outros incentivos atrelados ao Programa como o Prêmio Escola 10 que reconhece municípios que atingirem metas no IDEB. O estado também alterou a distribuição do ICMS pela Lei nº 8.744 de 25 de agosto de 2022, reservando uma cota parte de 15% do imposto para a educação, em que 40% deste total é destinado para o ensino fundamental. Para tanto, o governo estadual criou em 2023 o Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas (IQEAL), parâmetro para apuração e repartição do produto de arrecadação do ICMS. Por fim, o Programa oferta material didático complementar para todos alunos do 1º e 2º anos do ensino fundamental (Alagoas, 2023b).

O programa possui formações aos gestores das GEEs e das Secretarias Municipais, além dos articuladores e professores nas escolas. Essas formações ocorrem em formato de cascadeamento, ou seja, são desenhadas pela Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e ofertada às GEEs que depois formam os municípios e cada rede municipal forma os profissionais nas escolas. Por fim, o estado também implementou o Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas (SAVEAL) para medir o desempenho dos estudantes com uma avaliação somativa/diagnóstica de abrangência censitária (Alagoas, 2022b).

O estado instituiu em 2019 a Comissão Estadual e Comitê Executivo do Programa Escola 10 pela Portaria/SEDUC nº 447. Essa instância, de caráter deliberativo, tem a competência de realizar a gestão e execução estadual do Programa Escola 10; estabelecer as metas a serem pactuadas entre os entes signatários previstos nas diretrizes do Programa Escola 10; elaborar o Plano de ação do Programa Escola 10; sistematizar, acompanhar e avaliar as ações do Programa Escola 10; fazer a gestão do processo seletivo de articuladores de ensino; definir os indicadores e instrumentos de monitoramento do Programa Escola 10. Além disso, o estado também instituiu o Comitê estratégico do CNCA. O comitê tem como objetivo apreciar e aprovar a Política de Alfabetização do Território do Estado de Alagoas; Apreciar e aprovar o Plano de Ações do Território Estadual - PATE; Apreciar relatórios referentes ao monitoramento da implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso e emitir recomendações para o seu aperfeiçoamento; e sistematizar dados para subsidiar as tomadas de decisões do Ministério da Educação (MEC, 2025; Undime-AL, 2024).

Programa Escola Digna no Maranhão

No Maranhão, o Programa Escola Digna é uma política que possui diversas frentes, como as condições físicas dos prédios das escolas e a ampliação da oferta da educação em tempo integral. Este Programa, criado em 2015, inaugura o regime de colaboração no estado. Um dos braços do Programa está voltado para a alfabetização pelo Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, regulamentado em 2019, de responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) por meio da Superintendência do Planejamento da Rede e Regime de Colaboração (SUPREC). A ação está pactuada em 100% dos municípios maranhenses (Maranhão, 2019; Movimento Colabora Educação, 2021). O programa é implementado no estado com os parceiros: Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), Associação Bem Comum, Laboratório de Educação, Fundação Vale, Fundação Lemann, Instituto Natura, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/MA e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

O estado possui 20 Unidades Regionais de Educação (URE) em que há uma equipe de bolsistas vinculados diretamente ao Programa, composta por um gestor e três Articuladores Pedagógicos Regionais (APR) divididos em três eixos: gestão, alfabetização e educação infantil. Essa mesma estrutura também é encontrada nas secretarias municipais que possuem os Articuladores Pedagógicos Municipais (APMs). As UREs são mobilizadas para operacionalizar o programa através da estratégia de cascadeamento, sendo um contato direto entre a SEDUC e os municípios. Nesse sentido, o Pacto Pelo Fortalecimento da Aprendizagem possui uma estrutura de formações continuadas ofertadas aos articuladores regionais e municipais, bem como professores, diretores e coordenadores escolares das redes municipais. As formações são organizadas em 4 ciclos: dois estaduais, realizados na sede (São Luís) e dois regionalizados, em que a equipe da SUPREC vai até cada regional para formar os municípios daquela circunscrição. O programa também prevê a criação e a distribuição de material didático complementar para alunos do 1º e 2º anos do ensino fundamental.

O Programa possui como incentivos o Prêmio Escola Digna que visa reconhecer as escolas que tenham os melhores resultados de aprendizagem de acordo com Índice de Desempenho Escolar (IDE) (Movimento Colabora Educação, 2021). Em 2022, o estado alterou a distribuição do ICMS pela Lei Estadual n. 11.815, vinculando a destinação de 20% do imposto com base nos resultados educacionais aferidos por meio do Sistema de Avaliação de Aprendizagem do Estado do Maranhão (SEAMA), criado em 2019. O SEAMA também é utilizado como parâmetro para o Índice de Desenvolvimento Educacional do Maranhão (IDE-MA), um indicador de qualidade da educação no estado que tem o objetivo de promover monitoramento do desenvolvimento educacional no estado, induzir iniciativas e subsidiar a definição de metas (Movimento Colabora Educação, 2021).

O estado institui o Comitê Estratégico do CNCA pela Portaria/SEDUC nº 995, de 12 de setembro de 2023 (MEC, 2025). O Comitê possui representantes da Seduc, Conselho Estadual de Educação (CEE/MA), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da União dos Conselhos Municipais de Educação do Maranhão.

Programa Alfabetiza Mais Paraíba

O Programa Alfabetiza Mais Paraíba foi instituído em 2023 com objetivo de melhorar os resultados de aprendizagem na etapa da alfabetização. O programa é voltado para o 1º e 2º anos do ensino fundamental e já foi aderido por 100% dos 223 municípios do estado. O Programa é coordenado pela Gerência Executiva de Cooperação com os Municípios para o Desenvolvimento da Aprendizagem da Secretaria de Estado da Educação (SEE). O programa tem como parceiros: União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/PB, Associação Bem Comum, e o CAEd/UFJF.

O estado possui 16 Gerências Regionais de Educação que possuem bolsas para articuladores e formadores nas regionais de educação, além dos formadores e articuladores nas secretarias municipais. A mesma lei que instituiu o Programa (Lei nº 12.701/2023) também criou o Prêmio Escola Referência em Aprendizagem que visa premiar as 100 escolas públicas que se destacarem nos resultados da alfabetização (Paraíba, 2024a). O Alfabetiza Mais Paraíba está estruturado em atividades técnicas e pedagógicas das quais pode-se citar a disponibilização de cursos de formação continuada para professores alfabetizadores, gestores escolares, coordenadores pedagógicos e gestores municipais, além da realização de seminários e encontros técnicos para devolutiva dos resultados e a integração das estratégias entre os gestores municipais e regionais (Paraíba, 2024a).

O estado alterou em 2024, pela Lei Estadual nº 13.096, a distribuição do ICMS reservando uma cota-parte de 18% para a educação, o que se tornou um incentivo para a participação dos municípios no Programa. Essa distribuição deve ser calculada com base nos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico

dos educandos calculado a partir do Índice de Desenvolvimento Escolar (IDE) e apurado pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica do Estado da Paraíba (SIAVE-PB) (Paraíba, 2024b).

O SIAVE é uma avaliação externa de larga escala criada em 2023. É aplicada para os 2º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e para a 3ª série do Ensino Médio em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O Alfabetiza Mais Paraíba disponibiliza material didático complementar para os estudantes e professores dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, além de guias de orientação pedagógica para os professores da Educação Infantil e dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental. Do ponto de vista do monitoramento e do engajamento dos municípios, o Programa prevê a realização de visitas técnicas e sistemáticas aos municípios para acompanhamento do processo de ensino e de aprendizagem, sendo considerada como uma ação de desenvolvimento de capacidades locais (Paraíba, 2024a).

No estado, o Comitê Estratégico do CNCA foi instituído pela Portaria/SEEDUC nº 566 de 10 de outubro de 2023 com objetivo de realizar o acompanhamento das políticas estaduais de alfabetização alinhadas ao programa federal (MEC, 2025).

Programa Criança Alfabetizada no Pernambuco

No Pernambuco, o Programa Criança Alfabetizada (PCA) foi instituído em 2019 visando o fortalecimento da relação entre estado e municípios a partir da implementação de um programa de alfabetização para Educação Infantil e Ensino Fundamental por meio da Secretaria de Educação e Esporte do Estado (SEE). A coordenação do Programa está ligada a Secretaria Executiva de Articulação Municipal (SEAM) e a Secretaria Executiva de Desenvolvimento da Educação (SEDE). O programa já possui termos de adesão em 100% dos municípios do estado e é implementado em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/PE, Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE), Centro de Estudo em Educação e Linguagem/UFPE, Associação Bem Comum (Associação Bem Comum, 2025).

O PCA prevê bolsas aos articuladores regionais das GREs e articuladores e formadores municipais. As formações do Criança Alfabetizada são ofertadas pela UFPE para as equipes das secretarias municipais e os bolsistas do Programa que, posteriormente, formam os professores nas unidades escolares. Além disso, há como incentivo o Prêmio Escola Destaque, ação que se baseia nos resultados de alfabetização em Língua Portuguesa do 2º ano do ensino fundamental pelo Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE). O prêmio reconhece as 50 escolas com melhores resultados, bem como as 50 com resultados desafiadores (Pernambuco, 2019).

O estado também alterou a distribuição do ICMS pela Lei n. 17.918/2022, vinculando progressivamente (deverá chegar a 18% até 2026) a transferência do imposto aos municípios segundo a melhoria nos resultados educacionais parametrizados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação (IDE). A Lei também considerou como parâmetro de distribuição o aumento da equidade por meio do nível socioeconômico dos alunos, seguindo as determinações do Novo Fundeb.

O PCA possui a distribuição de material complementar às atividades de alfabetização e letramento para alunos da educação infantil e do 1º e 2º anos do ensino fundamental, além de cadernos, manuais e almanaques para professores da educação infantil, da pré-escola e do 1º e 2º anos do ensino fundamental. A política está organizada em forma de cascadeamento para o acompanhamento pedagógico dos municípios, bem como para realização de estratégias de mobilização, visando criar uma articulação entre SEE e os municípios (Associação Bem Comum, 2025).

O Comitê Estratégico do CNCA foi instituído no estado, de que a SEE participa por meio da SEAM e SEDE, além das gerências regionais de educação, as secretarias municipais, as escolas

municipais, a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa

O Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC) foi lançado em 2021 com o objetivo de implementar, em regime de colaboração com os municípios, uma política de Estado para alfabetização de crianças na idade certa. A governança do Programa ocorre pela Coordenação Estadual do PPAIC (CPPAIC), vinculada administrativamente ao Gabinete do Secretário de Estado da Educação e a Superintendência de Educação Básica da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC). São Parceiros do programa a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/PI, a Associação Piauiense de Municípios (APPM) e a Associação Bem Comum.

O estado possui 21 Gerências Regionais de Educação (GREs) que assumem a responsabilidade pela coordenação do Programa por meio da assessoria técnica e pedagógica aos municípios, sendo que 100% deles já assinaram termos de adesão (Secretaria da Educação, 2025). O PPAIC está estruturado nessas GREs com bolsas de extensão tecnológica para uma equipe composta por um Coordenador Regional, um Formador Regional de Educação Infantil, um Formador Regional do Ciclo de Alfabetização e um Formador Regional de Gestão. Outro incentivo do Programa é o Prêmio Alfa-10 que visa premiar até 150 escolas públicas estaduais e municipais piauienses que tenham obtido os melhores resultados de alfabetização no 2º ano do ensino fundamental, medido pelo índice de desenvolvimento da Educação do Piauí para a Alfabetização (IDEPI-Alfa). O ICMS educacional foi instituído no estado pela Lei nº 7.540 de 2021. A lei destina 10% da cota parte do imposto para a educação com base nos critérios de proficiência, taxa de participação e taxa de aprovação, medidas pelo Índice de Qualidade em Educação Municipal (IQEM). O Decreto nº 21.499 de 2022, também adicionou como parâmetro o índice de melhoria de aprendizagem e indicadores socioeconômicos no cálculo do IQEM (Secretaria da Educação, 2024).

O estado possui o Sistema de Avaliação Educacional do Piauí (SAEPI) para diagnosticar o desempenho dos estudantes das redes públicas de ensino. Essa avaliação é somativa e censitária e tem como foco nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. O SAEPI é utilizado como base para calcular o IDEPI-Alfa, aferido por meio da aplicação aos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Além disso, o PPAIC também prevê a disponibilização de materiais didáticos complementares aos alunos e professores do 1º e 2º anos do ensino fundamental, que pode ser feita pela distribuição do material físico às escolas ou de forma virtual (Secretaria da Educação, 2025).

A relação entre os atores ocorre em formato de cascadeamento, especialmente no que tange às formações, acompanhamento e avaliação. Nesse sentido, o PPAIC prevê formações continuadas com uma carga horária de 64 horas/ano para todos os professores da educação infantil e do ciclo de alfabetização e gestores escolares (Lino et al., 2024). Há também formações para os gestores regionais e dirigentes municipais (Secretaria da Educação, 2024).

O estado do Piauí instituiu o Comitê Estratégico Estadual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) por meio da Portaria SEDUC-PI/GSE nº 969/2023, o qual é composto por diferentes secretarias estaduais e municípios para coordenar as ações do programa no estado (MEC, 2025).

Programa Alfabetizar pra Valer no Sergipe

No Sergipe o Programa Alfabetizar pra Valer (PAPV) tem como objetivo alfabetizar 100% dos estudantes sergipanos na idade certa e melhorar o atendimento escolar aos estudantes do último ano da Educação Infantil e do Ciclo de Alfabetização. O Programa é coordenado pela

Assessoria de Colaboração e Assistência aos Municípios (ASCAM) da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e é pactuado com os municípios por termos de adesão. Os parceiros do programa são a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/SE, a Federação dos Municípios do Estado de Sergipe (FAMES), a Associação Bem Comum, o Instituto Natura, a Fundação Lemann, e o CAEd/UFJF.

O estado possui 10 Diretorias Regionais de Educação que, pelo programa, devem dialogar diretamente com os municípios. O programa prevê a atuação de uma equipe de bolsistas ligada ao PAPV nas regionais e municípios composta por: um Coordenador do Regime de Colaboração, um Formador para as Redes Municipais e um Formador para a Rede Estadual (Secretaria da Educação, 2024).

Em relação aos incentivos vinculados ao PAPV, o estado regulamentou em 2019 o ICMS-Social (Lei n. 8.628, alterada pela Lei n. 9.241/2023), que se baseia em repasses da cota parte de 25% do ICMS para as áreas da saúde e da educação. De acordo com essas normas, o repasse deve ser realizado com base no Índice Municipal de Qualidade da Saúde (IQS) e no Índice Municipal de Qualidade da Educação (IQE). Além disso, há o Prêmio Escola Destaque que visa reconhecer as 30 escolas públicas do estado que alcancem os melhores resultados com base na Avaliação da Educação Básica de Sergipe (SAESE) e as 30 escolas com piores resultados, também chamadas de escolas apoiadas (Secretaria da Educação, 2024; 2025).

A SAESE é uma avaliação externa de caráter censitário e abrange o segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental, além do terceiro ano do ensino médio. Além disso, a SEDUC também realiza uma avaliação para aferir o nível de fluência em leitura dos alunos do 2º ano do ensino fundamental da rede pública, executada bimestralmente. Outra ação do PAPV é a criação e distribuição de materiais didáticos complementares para alunos e professores dos anos iniciais. O Programa possui formação continuada que ocorre em forma de cascata, pois é desenhada pela SEDUC e ofertada às equipes das diretorias regionais em conjunto com as equipes municipais. Em seguida, estes últimos levam as formações até os professores e gestores das unidades escolares em um calendário próprio de cada município, reunindo os professores presencialmente uma vez por bimestre (SEED, 2024; 2025) (Secretaria da Educação, 2025).

O estado instituiu no início de 2025 o Comitê Estratégico do CNCA. Além disso, o estado possui uma relação com o Ministério Público por meio do Pacto Sergipano pela Alfabetização na Idade Certa, uma ação que visa fortalecer a relação entre estado e municípios e auxiliar na implementação das ações do PAPV e do CNCA.

Discussão: Instrumentos de Coordenação nos Programas de Alfabetização

Os seis programas analisados possuem um desenho e instrumentos muito parecidos pela estrutura de incentivos (bolsas, premiações e o ICMS educacional), bem como pela forma de coordenação das outras dimensões, que ocorre em cascadeamento, uma vez que as formações e o apoio técnico pedagógico são, em suma, desenhados pelas secretarias estaduais, repassados aos órgãos regionais e depois chegam nos municípios e escolas. Em alguns casos, os programas não incluem apenas o ensino fundamental, mas também a educação infantil (Pernambuco, Piauí e Sergipe). Além disso, em alguns casos, como Pernambuco, as universidades são responsáveis pela formação, assim ela não é implementada por cascadeamento. A Tabela 1 apresenta os instrumentos identificados em cada caso.

Tabela 1*Instrumentos de Coordenação dos Programas de Alfabetização no Nordeste*

Categoria de Instrumento	Descrição	Alagoas	Maranhão	Paraíba	Pernambuco	Piauí
Normativos	Leis, decretos, portarias	✓	✓	✓	✓	✓
Técnico-pedagógicos	Formação continuada, assessoria técnica e avaliação	✓	✓	✓	✓	✓
Apoio Logístico e Material	Distribuição de materiais didáticos, livros, acervos	✓	✓	✓	✓	✓
Financeiros	Incentivos fiscais, repasses vinculados a resultados	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Enforcement</i> e Qualificação	Indução à melhoria de processos seletivos e capacitação de gestores	✓	✓		✓	
Pactuação	Instâncias de negociação e decisão intergovernamental	✓	✓	✓	✓	✓

Nota: Elaboração própria com base em Pereira (2024) e sites das Secretarias estaduais de Educação

No caso dos instrumentos técnico pedagógicos, os governos estaduais disponibilizam as bolsas para compor equipes vinculadas aos programas nas regionais, secretarias municipais e, no caso do Alagoas, nas escolas. Contudo, existem diferenças entre os estados na composição das equipes, tanto em número de bolsistas, quanto no aspecto de atribuições e escopo de atuação. Na maioria dos casos, os bolsistas recebem a formação em cascata, e são responsáveis por repassar para professores e, em alguns casos, gestores escolares. Portanto, todos os casos possuem instrumentos para disseminar e desenvolver fluxos de formação (formação continuada, seminários e encontros técnicos) para as equipes de bolsistas regionais e municipais. Nos seis casos, também foram criados sistemas estaduais de avaliação e monitoramento que contribuem para aferir a evolução do desempenho da alfabetização.

Em relação aos instrumentos de *enforcement* e qualificação, não foi possível encontrar na análise documental a existência de processos da seleção técnica e capacitação de secretários municipais. No entanto, os dados evidenciam que existe uma preocupação com a capacitação e apoio aos gestores/diretores escolares nos estados analisados, com exceção do Pernambuco e do Sergipe. No caso do Alagoas, essa ação é ilustrada pela presença de bolsistas nas escolas para apoiar a gestão e formação *in loco*. No Maranhão com a figura do APR e APM de gestão e no Piauí com o formador regional e municipal de gestão. O caso da Paraíba se destaca pela previsão de cursos de formação continuada para gestores escolares, coordenadores pedagógicos e gestores municipais.

Do ponto de vista de apoio logístico e material, todos estados prevêm a criação e distribuição de materiais pedagógicos complementares para os alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental e, em alguns casos, para educação infantil. Os estados também desenvolveram

premiações que visam apoiar materialmente as escolas com melhores resultados (ou com maiores dificuldades, como é o caso do Pernambuco e do Sergipe).

Em relação aos instrumentos de pactuação, em todos os casos também foi identificada a instituição do Comitê Estratégico Estadual por meio das determinações do CNCA, de que participam representantes estaduais e municipais, embora não seja possível informar indicadores qualitativos da operação dessas instâncias. Nesse sentido, não foram identificadas informações (documentos, relatórios, atas) sobre o funcionamento desses comitês, o que impõe limites à descrição de como está estruturada a governança dos programas e a forma como o regime de colaboração tem sido organizado nos estados.

Ao considerar as parcerias e estratégias que implicam no desenho dos programas estaduais, pode-se identificar em todos os casos a existência da Parceria pela Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC), desenvolvida pela Associação Bem Comum. A PARC é um programa criado em 2019 que visa apoiar os executivos estaduais na implementação de uma política de melhoria da aprendizagem nos anos iniciais do ensino fundamental (até o 2º ano), inspirados na experiência do PAIC no Ceará (Associação Bem Comum, 2024).

A PARC, assim como outras experiências, faz parte de um processo de difusão da experiência do Ceará entre os estados brasileiros. Em um primeiro momento, essa difusão ocorreu por meio do compartilhamento de ideias e de instrumentos por meio das relações horizontais entre os estados, da circulação de atores e de redes de políticas. Em um segundo momento, a PARC foi importante nesse processo, bem como a criação do Compromisso Nacional e a aprovação do Novo Fundeb. Segatto & Oliveira (2025) mostram que essa difusão resultou na adoção de instrumentos semelhantes entre os estados, mas que mudaram ao longo do tempo: alguns ganharam centralidade, enquanto outros foram menos priorizados.

Este estudo aprofunda esse debate ao analisar em profundidade as semelhanças e diferenças entre os casos a partir da variação nos tipos de instrumentos. Observa-se que os instrumentos principais presentes no caso cearense estão presentes em todos os casos. No entanto, há variações relevantes, principalmente relacionadas ao acompanhamento pedagógico e às estruturas organizacionais existentes, resultantes dos contextos estaduais.

Por fim, foi identificado nas leis que instituem os programas que as gerências regionais possuem atribuição de representar as Secretarias estaduais no território, facilitar e aproximar a comunicação com os municípios e mediar as relações, visando fortalecer a política. Portanto, o papel dos gestores nessas instâncias parece ser fundamental para promoção do engajamento dos municípios, bem como o desenvolvimento de capacidades locais.

Considerações Finais

Este artigo buscou analisar o desenho dos programas estaduais de alfabetização na idade certa, tomando a experiência do PAIC como referência. A análise de seis casos revela que eles emulam a estrutura do programa do Ceará, apresentando instrumentos de coordenação análogos. Identificou-se, assim, um repertório comum de instrumentos — normativos, financeiros, técnico-pedagógicos, de apoio logístico e material, de *enforcement* e qualificação e de pactuação.

Os resultados indicam que a difusão ocorre menos como uma mera reprodução e mais como uma tradução adaptativa. Ainda que estejam presentes nos casos, a configuração específica de cada instrumento varia significativamente, revelando distintos graus de priorização. Essa necessidade de adaptação torna-se evidente em variações como: os critérios e o escopo das premiações; o tamanho, as atribuições e a remuneração das equipes de bolsistas; e a presença (ou ausência) de instrumentos robustos de *enforcement* e qualificação de gestores.

Assim como apontado pela literatura (Charlotte et al., 2021; Lascoumes & Le Galès, 2012), os instrumentos não são entidades neutras. Eles regulam e induzem os atores, e são, por sua vez, moldados e disputados nos arranjos de implementação e na interação cotidiana entre atores estatais e não estatais. Por isso, a mera presença de um instrumento no desenho formal não garante sua efetividade operacional.

Por isso, cabe ressaltar que embora os instrumentos do caso do Ceará tenham sido identificados no desenho dos programas, não foi pretensão dessa pesquisa analisar a implementação, a efetividade dessas ações e os resultados. A questão crucial de como esses instrumentos são operacionalizados, disputados e institucionalizados pelos governos estaduais em suas relações com os municípios permanece um campo fértil para investigações futuras, que podem informar como fatores locais exigem a flexibilização dos instrumentos padronizados ou a criação de incentivos adicionais. Estudos que acompanhem a trajetória de implementação desses programas são essenciais para compreender, de fato, como o desenho inspirado no Ceará se concretiza, e se transforma, nos diferentes contextos do federalismo brasileiro.

Referências

- Abrucio, F. (2021). Bolsonarismo e educação: Quando a meta é desconstruir uma política pública. In L. Avritzer, F. Kerche, & M. Marona (Orgs.), *Governo Bolsonaro: Retrocesso democrático e degradação política* (pp. 255-270). Autêntica.
- Alagoas. (2022a). *Lei nº 8.768, de 9 de dezembro de 2022*. Institui o Programa Escola 10 - Criança Alfabetizada. <https://educacao.al.gov.br/component/jdownloads/?task=download.send&id=2645&catid=20&m=0&Itemid=101>
- Alagoas. (2022b). *Decreto nº 85.549, de 11 de novembro de 2022*. Dispõe sobre o Sistema de Avaliação Educacional de Alagoas SAVEAL. <http://diario.imprensaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viewPdf/50506>
- Alagoas. (2023a). *Lei Delegada nº 52, de 13 de fevereiro de 2023*. Altera o organograma da Secretaria de Estado da Educação. <https://educacao.al.gov.br/component/jdownloads/?task=download.send&id=2645&catid=20&m=0&Itemid=101>
- Alagoas. (2023b). *Decreto nº 91.401, de 30 de maio de 2023*. Dispõe sobre a regulamentação da apuração do Índice Municipal de Qualidade Educacional de Alagoas - IQEAL.
- Associação Bem Comum. (2024). *Parceria pela alfabetização em regime de colaboração*. <https://abemcomum.org/parceria-pela-alfabetizacao-em-regime-de-colaboracao/>
- Associação Bem Comum. (2025). *Pernambuco: Criança alfabetizada*. <https://abemcomum.org/pernambuco/>
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2016). *Como as escolas fazem as políticas: Atuação em escolas secundárias*. UEPG.
- Béland, D., Howlett, M., & Mukherjee, I. (2018). Instrument constituencies and public policy-making: An introduction. *Policy and Society*, 37(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1375249>
- Brasil, Ministério da Educação. Secretaria de Alfabetização. (2024). *1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: avaliação de implementação*.
- Brasil, Ministério da Educação. (2025). *2ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: Avaliação de implementação 2024*.
- Cardoso, B., Stella, P., Santos, A. D. N., & Piedra, N. P. (2014). *Colaboração interfederativa, política educacional e desigualdade no Brasil: Um estudo de caso sobre a implementação do pacto nacional pela alfabetização na idade certa*. VIII Jornadas de Sociologia de la UNLP.

- Cardoso, C. J., & Cardoso, A. L. J. (2016). Formação continuada no contexto do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa: Alinhamento entre práticas, princípios formativos e objetivos. *Práxis Educativa*, 11(1), 89-106. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.11i1.0004>
- Charlotte, H., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In O. P. De Oliveira & P. Hassenteufel (Orgs.), *Sociologia política da ação pública: Teorias, abordagens e conceitos* (pp. 31-59). Escola Nacional de Administração Pública.
- Colello, S. M. G. (2019). *Alfabetização: o que, para que e como? Pacto nacional pela alfabetização na idade certa: Diálogos teóricos construídos nas ações formativas da UFFS*. Paco.
- Filgueiras, F., Palotti, P. L. M., & Nascimento, M. I. B. (2022). Policy design e uso de evidências: O caso da plataforma gov.br. In N. Koga, P. L. M. Palotti, J. Mello, & M. M. S. Pinheiro (Orgs.), *Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: Conceitos, métodos, contextos e práticas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo16>
- Freitas, L. C. (2012). Os reformadores empresariais da educação: Aa desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 379-404. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302012000200004>
- Gomes, S., & Segatto, C. I. (2024). Credit-claiming and nondecision-making as an ideological agenda: Did Bolsonaro succeed in changing education policies in Brazil? In *Social policies in times of austerity and populism* (pp. 233-256). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003487777-14>
- Hood, C. C. (1986). *The tools of government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, M., & Mukherjee, I. (2017). Policy design: From tools to patches. *Canadian Public Administration*, 60(1), 140-144. <https://doi.org/10.1111/capa.12209>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Saguin, K. (2018). Difusão dos PTCs da América Latina para a Ásia: O caso do programa 4Ps nas Filipinas. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 264-284. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170020>
- Jaccoud, L. B. (2020). Instrumentos de coordenação e relações intergovernamentais. In L. B. Jaccoud (Org.), *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras* (pp. 37-52). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://doi.org/10.38116/978-65-5635-005-9/cap1>
- Klein, A. M., Galindo, M. A., & D'Água, S. V. N. L. (2016). Os significados da formação docente desenvolvida pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. *Práxis Educativa*, 11(1), 129-150. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.11i1.0006>
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). *A ação pública abordada pelos seus instrumentos*. <https://periodicosletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331>
- Lima, M. S. (2021). *Pacto nacional pela alfabetização na idade certa– PNAIC: O contexto da descontinuidade do programa de formação continuada e seus impactos no âmbito da SEDUC/AM* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Amazonas].
- Lino, C. M., Rodrigues, G. S. O., Oliveira, G. F., Sousa, L. R. L., & Brito, M. Z. (2024). Os resultados educacionais do Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa, no estado do Piauí, no período de 2021 a 2023. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, 17(2), 01-38. <https://doi.org/10.55905/revconv.17n.2-236>
- Maranhão. (2019). *Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019*. Institui o Pacto Pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna e dá outras providências.
- Maranhão. (2022). *Lei Estadual nº 11.815, de 26 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a repartição da parcela de 25% do ICMS pertencente aos municípios. <https://sistemas1.sefaz.ma.gov.br/portalsefaz/files?codigo=21307>
- Ministério da Educação. (2024). *Criança alfabetizada*. <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/contexto>

- Mintrom, M., & Vergari, S. (1998). Policy networks and innovation diffusion: The case of state education reforms. *Journal of Politics*, 60(1), 126–148. <https://doi.org/10.2307/2648004>
- Movimento Colabora Educação. (2021). *Sistematização da Política Colaborativa do Maranhão*.
- Nascimento, C., & Castioni, R. (2025). Orquestrando as políticas nacionais de alfabetização no Brasil: O papel da União e as complexidades na governança de redes. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(27). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.8730>
- Nogueira, G. M., & Lapuente, J. S. M. (2021). "Tempo de Aprender": Uma proposta do Ministério da Educação para professores alfabetizadores. *Educação PUC Campinas*, 26, e214933. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v26e2021a4933>
- Oliveira, M. C., & Bichir, R. (2021). Transferencia Monetaria no Brasil e no Chile: Comparando ideias e o papel da Instrument constituencies. *Lua Nova*, 113, 211–246. <https://doi.org/10.1590/0102-211246/113>
- Osorio Gonnet, C. (2020). *Conditional cash transfer programs in Ecuador and Chile: The role of policy diffusion*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-51008-4>
- Paraíba. (2024a). "*Alfabetiza Mais Paraíba*" completa um ano e apresenta os resultados com entrega de prêmios para as escolas. <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/201calfabetiza-mais-paraiba201d-completa-um-ano-e-apresenta-os-resultados-com-entrega-de-premios-para-as-escolas>
- Paraíba. (2024b). *Lei nº 13.096, de 14 de março de 2024*. Altera a Lei nº 12.373, de 8 de agosto de 2022, para disciplinar o cálculo do Índice de Participação dos Municípios - IPM.
- Peres, U. D., de Sousa Pinheiro, Y., Pereira, L. S., Machado, G. S., de Souza, R. C., & Capuchinho, C. B. (2025). ICMS educacional: Variações na definição de equidade em normas estaduais. *Estudos em Avaliação Educacional*, 36, e11797. <https://doi.org/10.18222/eae.v36.11797>
- Pereira, J. M. V. (2024). *Cooperação intergovernamental e capacidades municipais: Políticas do estado do Ceará para melhoria dos resultados do ensino fundamental nos municípios* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais].
- Pereira, S. (2018). *Implantação do PNAIC nos municípios de Santo André e São Bernardo do Campo à luz do ciclo de políticas: Questões de gestão pedagógica* [Dissertação de mestrado, Universidade Nove de Julho].
- Pernambuco. (2019). *Lei nº 16.617, de 15 de julho de 2019*. Institui o Programa Criança Alfabetizada. <https://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?tiponorma=1&numero=16617&complemento=0&ano=2019&tipo=&url=>
- Peters, B. G., & Rava, N. (2017). *Policy design: From technocracy to complexity, and beyond*. Anais da IPPA International Public Policy Conference, Singapura.
- Ribeiro, V. M., Kasmirski, P. R., & Ayed, C. B. (2023). Equidade educacional e vulnerabilidade social nos territórios: Os casos das redes municipais do Ceará e de Fortaleza. *Educação e Pesquisa*, 49, e260580. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634202349260580por>
- Secretaria da Educação. (2024a). *Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa completa três anos e transforma a vida de mais de 200 mil crianças*. <https://www.pi.gov.br/programa-piauiense-de-alfabetizacao-na-idade-certa-completa-tres-anos-e-transforma-a-vida-de-mais-de-200-mil-criancas/>
- Secretaria da Educação. (2024b). *Programa 'Alfabetizar pra Valer' encerra 2024 fortalecendo ações pela alfabetização na idade certa*. <https://seduc.se.gov.br/programa-alfabetizar-pra-valer-encerra-2024-fortalecendo-aco-es-pela-alfabetizacao-na-idade-certa/>
- Secretaria da Educação. (2025a). *Pro alfabetização*. https://www.seduc.pi.gov.br/arquivos/CARTILHA_FINAL.pdf
- Secretaria da Educação. (2025b). *Alfabetizar pra Valer*. <https://seduc.se.gov.br/alfabetizar-pra-valer/>

- Segatto, C. I. (2018). Policy diffusion in subnational governments: State-local relationships in the Brazilian education policy. *Regional & Federal Studies*, 28(1), 79–100. <https://doi.org/10.1080/13597566.2017.1409732>
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2018). Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: Os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista de Administração Pública*, 52(6), 1179-1193. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>
- Segatto, C. I., & Oliveira, M. C. (2025). Time and policy diffusion: Analysing subnational education policy in Brazil. *Social Policy & Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.70018>
- Segatto, C. I., Oliveira, K., & Silva, A. L. N. (2024). Os limites do PNE (2014-2024) no regime de colaboração. *Estudos em Avaliação Educacional*, 35, e10549. <https://doi.org/10.18222/cae.v35.10549>
- Silva, A. L. N., & Segatto, C. I. (2021). A atuação dos estados na difusão de políticas públicas no Brasil: A intersecção entre instituições, atores e ideias. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 30, 11-20. <https://doi.org/10.38116/bapi30art9>
- Souza, J. T. (2015). *Concepção de oralidade presente no PNAIC e na formação dos orientadores de estudos e professores alfabetizadores de Pernambuco 2015* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco].
- Sugiyama, N. B. (2008). Ideology and networks: The politics of social policy diffusion in Brazil. *Latin American Research Review*, 43(3), 82–108. <https://doi.org/10.1353/lar.0.0057>
- Sumiya, L. A. (2015). *A hora da alfabetização: Atores, ideias e instituições na construção do PAIC-CE* [Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte].
- Sumiya, L. A., Araújo, M. A. D., & Sano, H. (2017). A hora da alfabetização no Ceará: O PAIC e suas múltiplas dinâmicas. *Education Policy Analysis Archives*, 25(36). <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2641>
- Todos Pela Educação. (2023). *ICMS Educação nos estados: Uma análise das novas leis estaduais inspiradas na experiência do Ceará*. <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/10/estudo-tpe-icmseducacao-nos-estadosdocx.pdf>
- Undime AL. (2024). *Comitê Estratégico Estadual do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada*. <https://www.undimeal.com.br/noticias/comite-estrategico-estadual-do-compromisso-nacional-crianca-alfabetizada>
- Viédes, S. C. A., & Brito, V. M. (2015). A política educacional de alfabetização da criança consubstanciada pelos programas, projetos e pactos: o novo ou tudo de novo? *Revista HISTEDBR On-line*, 15(63), 147-171. <https://doi.org/10.20396/rho.v15i63.8641176>
- Viédes, S. C. A., & Aranda, M. A. M. (2019). *A política nacional de alfabetização em foco*. Anais do VI Seminário de Formação Docente: Intersecção entre Universidade e Escola.
- Wallner, J. (2014). *Learning to school: Federalism and public schooling in Canada*. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781442669284>

Sobre os Autores

Karoline de Oliveira

Universidade Federal do ABC

karoline.deoliveira2@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7298-0915>

Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC. É mestre em Estudos Urbanos e Regionais e graduada em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Atualmente é membro e secretária executiva da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe).

Catarina Ianni Segatto

Universidade de São Paulo

catarina.segatto@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5094-8225>

Professora do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (DCP-FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM). Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV EAESP). Realizou pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e na Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy na Universidade de Regina.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 34 Número 14

10 de fevereiro 2026

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu
