

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

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



---

Volume 33 Número 27

15 de abril de 2025

ISSN 1068-2341

---

## Orquestrando as Políticas Nacionais de Alfabetização no Brasil: O Papel da União e as Complexidades na Governança de Redes

*Carla Nascimento*

Universidade de Brasília  
Brasil  
&  
*Remi Castioni*  
Universidade de Brasília  
Brasil

**Citação:** 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>

**Resumo:** Este estudo analisa o papel da União e as complexidades (substantiva, estratégica e institucional) que caracterizam a governança de redes de duas políticas nacionais de alfabetização formuladas nos últimos dez anos no Brasil: (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e o recente Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Realiza-se o mapeamento dos atores visíveis, as arenas, as regras formais e os recursos disponíveis. O intuito da análise comparada é refletir sobre a governança de redes nessas políticas, considerando a ausência de uma instância de coordenação federativa no campo educacional que opere na formulação e implementação dessas políticas. Como resultado, observa-se que o papel da União nas políticas em questão oscila entre um modelo de governança hierárquica e um modelo de governança multinível e novos elementos são inaugurados na configuração das arenas na política mais recente.

**Palavras-chave:** coordenação intergovernamental; governança de rede; políticas nacionais de alfabetização

**Orchestrating national literacy policies in Brazil: The Union's role in network governance**

**Abstract:** This study analyses the Union's role and the complexities (substantive, strategic and institutional) that characterise the network's governance of two national literacy policies formulated during the last 10 years in Brazil: The National Pact for Literacy at the Right Age (PNAIC) and the recent National Commitment to Literate Children. This analysis maps the visible actors, the arenas, the formal rules and the resources available. The aim of the comparative analysis is to reflect on the network's governance in these policies, considering the absence of a federative coordination body in the education field that operates in the formulation and implementation of these policies. As a result, the Union's role in these policies oscillates between a hierarchical governance model and a multi-level governance model, and there are new elements introduced in the most recent policy's arenas configuration.

**Keywords:** intergovernmental coordination; network governance; national literacy policies

**Orquestando las políticas nacionales de alfabetización en Brasil: El papel de la Unión en la gobernanza de redes**

**Resumen:** Este estudio analiza el papel de la Unión y las complejidades (sustantivas, estratégicas e institucionales) que caracterizan la gobernanza de las redes de dos políticas nacionales de alfabetización formuladas en los últimos diez años en Brasil: El Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta (PNAIC) y el reciente Compromiso Nacional por una Infancia Alfabetizada. Se mapean los actores visibles, los escenarios, las reglas formales y los recursos disponibles. El objetivo del análisis comparativo es reflexionar sobre la gobernanza de las redes en esas políticas, considerando la ausencia de una instancia de coordinación federativa en el campo de la educación que opere en la formulación e implementación de esas políticas. Como resultado, se observa que el papel de la Unión en las políticas en cuestión oscila entre un modelo de gobernanza jerárquica y un modelo de gobernanza multinivel, y se inauguran nuevos elementos en la configuración de las arenas en la política más reciente.

**Palabras-clave:** coordinación intergubernamental; gobernanza de redes; políticas nacionales de alfabetización

**Orquestrando as Políticas Nacionais de Alfabetização no Brasil: O Papel da União e as Complexidades na Governança de Redes**

O fazer política pública requer vários processos, os quais levam em conta os objetivos e suas finalidades, o público-alvo da ação, o mapeamento dos *stakeholders*, a negociação e a interação entre os seus formuladores e implementadores, os espaços dessa interação, a comunicação dessa política, o monitoramento e a avaliação. Com o intuito de melhorar a coordenação intergovernamental, a mediação social e a qualidade das políticas públicas, novas formas de organização social são estruturadas, configurando novas interações e mobilização dos setores governamentais e da sociedade civil.

As redes de políticas consideradas como “uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos” (Fleury & Ouverney, 2011, p. 18) são estruturas organizacionais e uma ferramenta para resolver problemas complexos de formulação e implementação de políticas, aqueles problemas que precisam de um coletivo para resolver, pois envolvem várias dimensões e variáveis que precisam ser levadas em conta.

E uma política consiste em uma ação social, um problema que é uma construção social, uma interferência no contexto, por isso a sua formulação ou implementação pode ser um problema

complexo e as redes podem ser acionadas, pois precisa-se de formas mais complexas de resolução (Klijn & Koppenjan, 2016).

No campo educacional, na ausência de uma instância institucionalizada de coordenação federativa, ou seja de um Sistema Nacional de Educação, as redes governamentais, com atores do governo ou não, são acionadas para encaminhar uma política pública complexa. Um exemplo de rede que trata de um problema complexo no âmbito da política educacional é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que “é o primeiro aparato institucional responsável pela concretização do regime de colaboração” (Martins, 2013, p. 128). Aliás, a educação depois da Constituição Federal Brasileira de 1988 pouco avançou na criação de mecanismos de cooperação, em contraposição à saúde e à assistência social, que possuem “sistema nacional de políticas como arena intergovernamental” (Grin & Abrucio, 2018, p. 96).

Nessas primeiras décadas deste milênio, a tarefa de assegurar o direito de uma criança à alfabetização entrou na agenda política do governo federal como um problema complexo que envolve a articulação dos entes federados. A partir das evidências da realidade educacional por meio de avaliações externas, o problema complexo da repetência originada por variáveis endógenas e exógenas do sistema educacional e da não alfabetização das crianças apesar do tempo de permanência na escola nos anos iniciais trouxeram para o campo da educação uma preocupação que até então se tinha conhecimento e não havia tomada de decisão política. E a cooperação intergovernamental é uma das chaves para a sua solução, pela abrangência do problema e pelas responsabilidades concorrentes dos entes federados na educação básica.

Para a presente análise, foram eleitas duas políticas nacionais de alfabetização para crianças nos anos iniciais do ensino fundamental: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), cuja gestão foi atribuída aos governos subnacionais, em um processo de descentralização, e com apoio das universidades públicas em sua implementação; e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, com os empreendedores políticos que estiveram à frente das experiências de alfabetização no município de Sobral/CE e no Estado do Ceará. Diferente do Pnaic, o Compromisso trouxe outros mecanismos de implementação e um desenho de política com forte colaboração interfederativa. A opção da análise por tais políticas deve-se ao fato de possuírem para sua implementação um arranjo interfederativo a partir do qual se pode analisar a estrutura de governança.

Este estudo tem por objetivo identificar as complexidades manifestadas na governança de redes das duas políticas nacionais formuladas e implementadas em governos distintos: Pnaic (Pacto) (2012) no governo Dilma Rousseff; Pnaic (2017) no governo Michel Temer; e Compromisso (2023) no governo Luiz Inácio Lula da Silva. O intuito da análise comparada é refletir sobre a governança de redes nessas políticas, considerando a ausência de uma instância de coordenação federativa que opere na formulação e implementação dessas políticas.

Para iniciar, o estudo traz o aporte de Klijn e Koppenjan (2016) acerca da complexidade e as categorias que influenciam a governança de redes no setor público, usando como método a pesquisa documental, centrando-se principalmente na legislação do Pacto (2012/2017) e do Compromisso (2023). A partir dos conceitos de governança de redes desses autores, identificam-se as redes formais presentes nas duas políticas nacionais de alfabetização que adotam o regime de colaboração como o eixo central para a sua implementação. Para compreender o papel da União e a manifestação dos três tipos de complexidades na governança de rede (substantiva, estratégica e institucional), realiza-se o mapeamento dos atores visíveis e invisíveis, as arenas, as regras formais e os recursos legais, políticos e organizacionais disponíveis nestas redes. Um dos limites desta análise está presente na complexidade institucional, que é captar o grau de confiança e as percepções dos atores nas diversas arenas a partir dos instrumentos legais e normativos das políticas, precisaria de observações diretas e/ou entrevistas para verificar o grau de confiança entre os atores.

Esta análise não inclui a Política Nacional de Alfabetização (PNA), também do governo federal (2019-2022), e os programas dela derivados, pois o regime de colaboração dessa política é apresentado em seus documentos normativos apenas como uma das intenções do MEC perante as possíveis adesões dos municípios ao programa. Há ausência de um pacto federativo, é mais um caso de “descoordenação intergovernamental” (Abrucio et al., 2020). Isso porque a própria *Portaria do Ministério da Educação, nº 280*, de 19/02/2020, que regulamenta o programa reporta-se diretamente aos municípios, sem menção aos estados, reduz a colaboração dos municípios a aspectos logísticos de transporte e espaço físico, prestação de informação ao MEC para monitorar o programa e delega aos municípios o estabelecimento de redes locais para “multiplicação dos conteúdos de cursos de formação continuada” (Brasil, 2020b).

Na análise a seguir será apresentado o contexto da relação intergovernamental brasileira e as categorias das complexidades da governança de redes de Klijn e Koppenjan (2016) e, na sequência, o contexto das duas políticas nacionais de alfabetização. A seção seguinte faz um exercício analítico sobre os aspectos que envolvem as políticas: atores, arenas, atribuições, percepções, regras do Pacto (em dois distintos períodos: em 2012 e 2017) e do Compromisso (2023). Ao final, tecem-se algumas considerações sobre o papel da União na governança das redes das políticas públicas analisadas.

## A Relação Intergovernamental Brasileira e as Complexidades da Governança de Rede

No federalismo a soberania é compartilhada entre os entes federados, podendo ter uma coordenação horizontal e/ou vertical e, mesmo assim, não prescindindo de um ator coordenador. Há autonomia para esses entes implementarem políticas e “a autonomia política na governança multinível é exercida de diferentes formas: do centro-periferia; das arenas internas-internacionais; do público-privado” (Pierre & Peters, 2020) em um “movimento pendular” que se desloca de um lado para o outro conforme espaço-tempo-contexto (Brandão, 2014; Ismael, 2014).

A estrutura hierárquica da relação intergovernamental (organizacional, legal, regulatória e financeira) com arranjos formais, está dando lugar a uma governança multinível que possui como características: a) modelo não hierárquico de governar; b) relação institucional baseada em negociação; c) implementação de política/programa não uniformizada; e d) relaxamento/flexibilidade das hierarquias internas, com as cidades/regiões em busca de arenas internacionais de atuação (Pierre & Peters, 2020). E onde há vários centros de decisão e cada um atua sob regras comuns e possui o poder de tomar decisões autônomas, porém interdependentes, apresentando vários ângulos de uma mesma política, está-se diante de uma governança policêntrica, “também referida como governança multinível” (Anderies & Janssen, 2016, pp. 167-68).

No caso do federalismo brasileiro, a União centraliza, política, financeira e administrativamente, as tomadas de decisões, configurando-se uma “estrutura federativa bastante assimétrica”, especialmente em relação aos recursos e capacidade institucional dos demais entes federados, o que explica a “ausência de uma cultura de negociação entre os entes federativos” (Abrucio et al., 2016, p. 110). Os autores pontuam que no Brasil, foi “na passagem de um modelo mais centralizado e hierárquico para uma configuração em que os diferentes níveis de governo passaram a elaborar e a assumir suas políticas, [que] emergiu aí o problema da coordenação federativa” [grifo nosso] (Abrucio et al., 2016, p. 109).

No campo educacional, as relações intergovernamentais passaram a ter uma nova configuração a partir de 1996, no contexto da reforma gerencial do Estado. Foi neste período que a educação teve sua regulamentação nacional estabelecida (LDB), os sistemas de avaliação (Saeb) se estruturaram, apresentando as evidências e informações para os gestores sobre a situação da educação, possibilitando uma redistribuição de recursos mais equitativa entre as unidades federativas

com o Fundef (Abrucio et al., 2016, pp. 121-22). “No entanto, diferentemente do que ocorreu em outras políticas sociais, *não foram criados fóruns intergovernamentais de pactuação e negociação* [grifo nosso], como os comitês bipartites e tripartites” (Abrucio et al., 2016, p. 122).

Na ausência de uma coordenação federativa, de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, ou uma “arena institucionalizada de pactuação federativa entre os entes de forma ampla” (Martins, 2013; Pontes & Lício, 2020), chancelada por um sistema nacional de educação, as políticas educacionais são pulverizadas. O cenário se apresenta da seguinte forma: quando a União quer lograr êxito em algum programa ou política, precisa legitimar para o nível local, descentralizando a ação e controlando pelas suas funções constitucionais supletiva e redistributiva, sobretudo os recursos financeiros.

Dante deste cenário, o processo de formulação, de implementação e de difusão de políticas educacionais entre estados e municípios é influenciado pelas relações federativas no contexto brasileiro. Por exemplo, na medida em que os entes subnacionais possuem autonomia para experimentar e inovar, há a possibilidade de formar alianças (cooperar) e também de competir entre si por recursos ou por créditos políticos de uma determinada política (Gilardi, 2016; Shipan & Volden, 2008; Sugiyama, 2011; Wallner, 2014, apud Silva & Segatto, 2021), além de se ter uma grande variedade de arranjos de cooperação entre os entes federados (Grin & Abrucio, 2017; Segatto, 2018). A cooperação no federalismo é mensurada a partir do grau de relação política e administrativa indicado pelos governos subnacionais na forma de compartilhamento de informações, de recursos e de poder (Agranoff, 2001, apud Segatto, 2018, p. 82). Neste momento, o estabelecimento de laços é crucial para a confiança entre os governos subnacionais atuando nesta relação intergovernamental e operando em redes, sobretudo para a implementação de uma política.

As redes de políticas públicas pressupõem atores diversos, heterogêneos e interdependentes, os quais podem estar em conexão por laços fortes ou fracos, atuando em uma estrutura de governança, em uma ou várias arenas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas. (Calmon & Costa, 2013, p. 15; Klijn & Koppenjan, 2016, pp. 33-35). A interdependência é uma palavra-chave para as redes, nas quais um ator pode atuar em vários subsistemas e interligados pelos mesmos interesses ou pela natureza dos atores a eles associados. A partir dos interesses envolvidos e da composição dos atores, as redes possuem estruturas que as diferenciam, podendo variar conforme o arranjo de interdependência entre os atores e entre outras redes ou devido à natureza e a distribuição de recursos legais, políticos, financeiros e organizacionais (Rhodes, 1986 apud Fleury & Ouverney, 2007, p. 19). Os recursos legais referem-se “a distribuição formal de funções e competências entre os níveis de governo; políticos, referentes às estratégias, aos interesses e ao setor de atuação dos participantes [...]” (Fleury & Ouverney, 2007, p. 19).

Dito de outra forma, “(as) redes são padrões de interação social [...] sistemas de interações” (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 38) e as “suas regras são práticas sociais, que dão significado e direção para a ação” (p. 110) no âmbito da complexidade subjacentes a essas interações. Nessa complexidade há um grande número de variáveis em jogo, conflitos de opiniões, diversidade de perspectiva, de posições e de valores entre os atores de uma rede para se encaminhar uma política pública. “Mais que um consenso prévio, o que existe é a negociação de interesses competitivos” (Fleury & Ouverney, 2007, p. 24).

A complexidade apresentada na governança de rede se origina nestes vários fatores e nestas dimensões na interação social entre os atores e as arenas em que eles atuam, e pelas regras que os regulam (Klijn & Koppenjan, 2016). Podemos assim dizer que a complexidade é mais um conceito latente, que se manifesta, do que um conceito em si.

Ao considerar que os atores em uma rede de políticas públicas são confrontados por complexidades manifestadas na governança desta rede, Klijn e Koppenjan (2016) apontam três complexidades. A primeira, a substantiva, na qual são manifestadas as múltiplas percepções dos

atores em torno da natureza e o conteúdo de um problema. A segunda, a complexidade estratégica, isto é, como se apresentam as formas de interações entre os atores, os espaços em que eles atuam, os recursos e os instrumentos envolvidos na formulação e implementação de política e na resolução de problemas. E, por último, a complexidade institucional, que consiste nos sistemas de regras e de normas, os padrões de interações e de percepções que estruturam o desenvolvimento das ações dos atores, isto é, a frequência, a intensidade, a centralidade, a variedade e a confiança estabelecida entre os atores em uma determinada rede.

## As Políticas Nacionais de Alfabetização nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Neste milênio, a alfabetização das crianças nas primeiras séries dos anos iniciais do ensino fundamental pensada de forma articulada com os entes federativos não estava na agenda da política nacional até o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) apresentado pelo Ministério da Educação (MEC) em abril de 2007, que implementou as 28 diretrizes do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. E “para a indução do regime de colaboração, o Decreto nº 6.094 (2007) dispôs sobre a implementação do Plano de Metas [...], cujo instrumento operacional é o Plano de Ações Articuladas (PAR)” (Martins, 2013, p. 139). E não é forçoso afirmar que foi a política educacional do município cearense de Sobral que trouxe o problema da alfabetização das crianças para a agenda nacional, por meio de seus empreendedores políticos e das diversas redes de atores do 3º setor, os quais tinham no município o seu laboratório educacional.

No governo Dilma Rousseff, em 2012, a alfabetização de crianças dos anos iniciais torna-se uma política nacional e a sua estrutura normativa se configura em grande parte nos mesmos moldes da política do estado do Ceará e do município de Sobral<sup>1</sup>. Na letra da portaria que o estabeleceu, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) reafirma e amplia o compromisso previsto no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, especificamente o inciso II do art. 2º: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”.

O Pnaic (Pacto) foi instituído por meio da *Portaria ministerial nº 867*, de 04/07/2012, que também estabeleceu suas ações e definiu suas diretrizes gerais. Quase um ano depois foi sancionada a *Lei nº 12.801*, de 24/04/2013 - conversão da *Medida Provisória nº 586*, de 2012, a qual regulamentou os mecanismos de cooperação federativa do Pacto, estabelecendo as normas para o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados. E por fim, no governo de Michel Temer, foi publicada a *Portaria ministerial nº 826*, de 07/07/2017, revogando a portaria de 2012 e dispondo sobre as novas diretrizes do Pacto com enfoque na implementação, sobretudo na ação de formação dos professores alfabetizadores no âmbito do programa, nesta gestão, denominado Novo Mais Educação – PNME<sup>2</sup>.

Desde o início do Pnaic, as instituições de ensino superior (IES) públicas foram responsáveis pela “formação dos orientadores de estudo e dos professores alfabetizadores nas redes de ensino” que aderissem às ações do Pacto (*Portaria nº 867*, 2012. Art.11. inc. iv). A formação teve como tônica uma gestão compartilhada e articulada entre a União, as IES públicas e os órgãos gestores de educação dos entes subnacionais (Fontana et al., 2021, p. 1034). E a política atravessou duas diferentes gestões federais que moldaram seu desenho e o foco das formações da seguinte forma:

<sup>1</sup> Grande parte porque um dos componentes da política estadual cearense, o ICMS educacional, não havia sido discutido nacionalmente, o que ocorrerá somente com a lei do novo Fundeb (*Lei nº 14.113*, 2020). Sobre o ICMS educacional ver: Simões et al. (2021) e Irffi et al. (2021).

<sup>2</sup> *Portaria MEC nº 1.144* (2016) e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017.

<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>. Acesso em: 12 jul. 2023.

alfabetização-letramento (2013 e 2016); alfabetização matemática (2014); interdisciplinaridade (2015); inclusão dos docentes da educação infantil e os profissionais do programa Mais Educação (2017); e encerramento em 2018 (Aureliano et al., 2020, p. 604).

Após um vazio nacional de políticas educacionais com coordenação federativa, em 2023, empreendedores políticos das experiências de Sobral e do Ceará, estando na posição de Ministro da Educação e de Secretária Executiva da pasta, lançam não um pacto (com toda a força, o imaginário e o sentido derivado da palavra, além do significado para federação), mas um compromisso, uma aliança. Mesma tônica de um compromisso entre os entes federados que fora criado 16 anos atrás em outro governo Lula, tendo Fernando Haddad à frente do MEC e o movimento paulista Todos pela Educação nos bastidores.

O Decreto nº 11.556, 12/06/2023, que institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, revoga o decreto da gestão anterior, o qual estabelecia a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e estava mais direcionado aos processos didáticos-pedagógicos da alfabetização do que a uma visão macro de política pública e de coordenação federativa.

O Compromisso (2023) traz para a gestão do MEC a complexidade da governança de rede em torno da alfabetização, que levou quase 20 anos de amadurecimento em nível local, e da atuação da União e dos demais entes neste novo cenário. Importante frisar que, dentro do ciclo de política, o Compromisso (2023) encontra-se em 2024 na fase de implementação.

## **Mapeando as Complexidades da Governança de Redes No Pacto e No Compromisso**

### **Complexidade Substantiva**

Nas políticas analisadas neste estudo, um dos primeiros conflitos é o dissenso entre se ter uma idade adequada para as crianças estarem alfabetizadas nos anos iniciais. Mais que um conceito pedagógico de maturação cognitiva, é um marco para a política ser atuada (público-alvo da ação, recursos a serem movimentados) e, por fim, monitorada. Neste processo de negociação em torno de um consenso, há algumas percepções e crenças de quando uma criança deva estar alfabetizada, no início ou no final do ciclo de alfabetização. Entretanto, há um consenso, um fato, que 56,4% (dados Saeb 2021) das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental não estão alfabetizadas (Brasil, 2024)<sup>3</sup> e que na avaliação internacional em leitura entre 65 países, as crianças brasileiras ao final do 4º ano escolar obtiveram resultados à frente apenas de cinco nações (Mullis et al., 2023)<sup>4</sup>. O dissenso entre os atores das políticas está na busca da solução para esse problema que atinge todas as escolas públicas brasileiras (vamos nos ater ao ensino público) e qual seria e se haveria uma idade “adequada”, “certa” e recomendada para a alfabetização.

A política do Pnaic (Pacto), ao ser lançada, foi criticada por trazer o termo “idade certa” (Loureiro, 2017, p. 56). Na atual política, a expressão foi excluída e colocou luz em seu público-alvo e no que se espera dela – uma criança alfabetizada.

Esse debate nacional sobre a idade foi iniciado com o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, 2007) que estipulava “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade”. Do mesmo entendimento comunga o movimento Todos pela Educação, outro ator importante na educação nacional a defender que toda criança esteja alfabetizada até, no máximo, aos

<sup>3</sup> Os dados compreendem o total Brasil para as dependências administrativas federal, estadual, municipal e privada entre capital e interior para o último Saeb (2021), dados disponibilizados em fev. 2024 (Brasil, 2024). Os resultados finais do Saeb 2023 serão disponibilizados em junho de 2024.

<sup>4</sup>Dados do PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) conduzido pela IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*) realizado a cada cinco anos.

oito anos de idade (Loureiro, 2017, p. 55). Ressalta-se a proximidade desse ator com o MEC de 2007, não devendo ser por acaso que o plano tenha a mesma denominação do movimento. O Pacto (2012) e o PNE (2014-2024) seguiram e trabalham com essa meta de alfabetizar até os oito anos de idade. Por outro lado, para a “política inspiradora do Pnaic”, aquela do município de Sobral e do Estado do Ceará, o Paic (Di Giusto et al., 2021, p. 2151), a idade adequada de alfabetização é a de sete anos, ao final do 2º ano do ensino fundamental (Maia, 2020, p. 157). O mesmo ano/idade da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) para a alfabetização, reforçado pela mais recente política nacional de alfabetização – o Compromisso (2023), cujo “foco é alfabetizar na idade prevista na BNCC – 6 a 7 anos/1º e 2º anos do ensino fundamental” (Brasil, 2023, p. 9) (Tabela 1). Apesar das divergências sobre a idade do público-alvo da política e a sua meta, percebe-se que há um “consenso comunicativo” (Fleury & Ouverney, 2007, p. 24), na medida em que os diversos atores mantêm a unidade ao passar a mensagem da necessidade da alfabetização das crianças nos anos iniciais.

**Tabela 1***Consenso e Disenso sobre a Idade para a Alfabetização de Crianças - Foco da Política*

Atores/Arenas	Aos 7 anos de idade	Aos 8 anos de idade
Política de Alfabetização do Município de Sobral	X	
Programa de Alfabetização na Idade Certa - Ceará	X	
Plano Compromisso Todos pela Educação		X
Movimento Todos pela Educação		X
Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa		X
Plano Nacional de Educação 2014-2024		X
Base Nacional Comum Curricular	X	
Compromisso Criança Alfabetizada	X	

Fonte: Elaboração dos autores com base na *Lei nº 13.005* (2014); *Lei do Estado do Ceará nº 14. 026* (2007); *Decreto nº 6.094* (2007); *Decreto nº 11. 556* (2023); *Portaria MEC nº 867* (2012); *Portaria MEC nº 826* (2017); Loureiro, 2017; Brasil, 2006.

A presença de percepções múltiplas sobre um problema e o nível, o tipo e quem produz e o que produz de informações estão envolvidos na complexidade substantiva (Klijn & Koppenjan, 2016). Os consensos e os dissensos são travados dentro de posições e de contextos assimétricos e de um desequilíbrio de poder (Klijn & Koppenjan, 2016). O pêndulo do poder nas políticas analisadas aparentemente parece recair para a União quando observadas as legislações. Contudo, há outros atores atuando fora dos instrumentos legais, quer seja pela ampla campanha de comunicação, quer pelo fornecimento de materiais didáticos e formações para professores alfabetizadores, imprimindo uma percepção e quiçá uma coordenação latente das redes ou uma metagovernança. Na perspectiva do consenso neoliberal a partir dos anos de 1980, Pierre e Peters (2020) apontam que atores privados-civis podem se impor na metagovernança, até mesmo sobre o Estado.

### Complexidade Estratégica

Os problemas são resolvidos dentro de um jogo com distintos tipos de estratégias. Ao tratar da estrutura de poder, Mandell (1990, apud Fleury & Ouverney, 2007, p. 23) ressalta que “as estratégias dependem da habilidade da administração superior para tomar decisões, delegar responsabilidades e controlar o processo de implementação”. Neste sentido, pode-se dizer que uma das estratégias utilizadas pelas políticas nacionais de alfabetização analisadas neste estudo são as

múltiplas arenas desenhadas e implementadas pela União com o intuito de descentralizar a política, ativando o efeito cascata de redes hierarquizadas verticalizadas.

No âmbito do eixo gestão, controle e mobilização social, o texto legal do Pacto (Pnaic) de 2012 (*Portaria ministerial nº 867*, de 04/07/2012) apresenta a ideia de “constituir um arranjo institucional para a gestão das ações” (Brasil, 2012) e traz, de forma sequencial e vertical, as arenas de atuação dos atores, indo da União até aos municípios, denominadas comitê e coordenações. Diferentemente, o Pacto (Pnaic) de 2017 (*Portaria ministerial nº 826*, de 07/07/2017) retira a coordenação municipal do cenário da política, deixando até ao nível estadual. Enquanto no Compromisso (2023), o comitê estratégico estadual passa a ser a arena dos atores das instâncias estaduais e municipais (Tabela 2). Aqui poderia ser uma oportunidade para se ter uma interação horizontal de entes no mesmo nível territorial (estado-estado ou município-município), porém, tem prevalecido uma interação vertical de estado-município.

**Tabela 2**

*Análise das Redes das Políticas Nacionais de Alfabetização: Pnaic (Pacto) e Compromisso - Caracterização e Organização das Arenas*

	Pacto 2012	Pacto 2017	Compromisso 2023	
Ato normativo	Portaria nº 867, 4 de julho de 2012	Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017	Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023	
Eixo	Gestão, controle e mobilização social [Art 6º - IV]	Gestão [Art.6º - IV]	Governança e gestão da política de alfabetização [Art.12º - I]	
Caracterização	Constituição de um arranjo institucional para gestão das ações do Pacto fortalecimento dos conselhos de educação e escolares envolvidos no acompanhamento e monitoramento das ações do Pacto [Art. 10 - I - a) a d) - II a V]	Constituição de Comitês de Gestão Nacional, Estadual e do Distrito Federal consolidação da estrutura de governança e gestão voltadas para o acompanhamento das formações e ações nas escolas [Art. 6º - IV - a) (i ao iii) a c) e Art. 7º]	Capítulo VII - Dos Eixos Estruturantes Seção I - Governança e gestão da política de alfabetização (Comitê e Rede) [Art.13 ao 25]	
Organização (denominação da comissão/comitê/rede)	Comitê Gestor Nacional Coordenação Institucional Coordenação Estadual Coordenação Municipal	Comitê Gestor Nacional Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento	Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (Cee)	Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa)

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 11. 556 (2023); Portaria MEC nº 867 (2012) e Portaria MEC nº 826 (2017).

No Pacto de 2012 é apresentada uma arena única – a coordenação institucional –, não estando presente no Pacto de 2017 e nem no Compromisso (2023). Fazem parte desta coordenação institucional no Pacto (2012) a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme) no estado; o Conselho Estadual de Educação (CEE) e as instituições de ensino superior (IES), responsáveis pela formação dos professores alfabetizadores, um dos pilares do Pacto. Além desses atores, a coordenação poderia convidar outras entidades que julgassem “convenientes”. Interessante notar a ausência do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) na coordenação institucional, contudo esta representação faz parte da instância nacional junto à Undime, a qual atua nas duas instâncias (nacional e institucional). As coordenações estaduais e municipais ficam sob a responsabilidade da secretaria de estado da educação e da secretaria municipal de educação, respectivamente.

Em relação à instância nacional do Pacto (2012 e 2017) e do Compromisso (2023), há ausência na composição dos seguintes atores: a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que é responsável, junto à Secretaria de Educação Básica (Seb), pela formação de professores para esta etapa de ensino; a Secretaria de Educação Superior (Sesu), responsável pela política nesta área; e representantes das IES públicas, atuantes na formação continuada dos professores alfabetizadores.

Por sua vez, o Compromisso (2023) inova em dois aspectos. Primeiro, caracteriza as arenas no documento normativo na seção de governança e gestão. Segundo, traz pela primeira vez nos instrumentos legais de educação nacional para a instituição de uma política, a denominação e a estrutura de “rede nacional” de articulação de gestão, de mobilização e de formação em uma seção específica, a ser coordenada pela Secretaria de Educação Básica (Seb) do MEC e composta no nível estadual por atores dos entes subnacionais. Diferenciando-se da rede de formadores ou de professores do PNAIC, por exemplo (*Portaria nº 867*, de 4 de julho de 2012 e *Portaria nº 826*, de 7 de julho de 2017), atrelados especificamente à formação e orientação de estudos. Não obstante, os docentes fazerem parte de diferentes instituições de ensino, são pertencentes a um tipo de ator, os formadores. Por outro lado, a “rede nacional” do Compromisso (2023) congrega atores heterogêneos de diversas arenas, entre gestores, mobilizadores e formadores. Os municípios se unem à rede nacional via composição de representação em cada estado e nas suas regionais de ensino (unidades descentralizadas de gestão).

Nestas arenas se esperam o desenvolvimento de várias rodadas de negociação, onde a estrutura de liderança é necessária, para realizar as mediações e a arbitragem com o propósito de atingir os objetivos da rede. Embora haja uma liderança, não deveria, no entanto, ter uma hierarquia ou dependência entre os atores e a implementação da política não deveria ser uniformizada, se fosse tratar de uma governança multinível. Em relação à dependência entre os atores, um dos mecanismos de cooperação é a indução financeira via adesão voluntária, mas que denota ser coercitiva, pois só participa da política e recebe os recursos técnicos e financeiros o ente que aderir à política. Tal foi o caso do Pacto (2012). Já no caso do Compromisso (2023), a adesão é voluntária, mas com critérios de prioridade para a destinação dos recursos. Em se tratando de liderança, observa-se que na *Portaria ministerial nº 867*, de 04/07/2012 do Pacto (2012) a coordenação da política é diluída entre os entes federados, os quais são citados e têm responsabilidades, incluindo os conselhos escolares, os quais não aparecem no Compromisso (2023).

Diluir o poder pode ser um dos limites das redes quando “as metas compartilhadas não garantem a eficácia no cumprimento dos objetivos, já que as responsabilidades são muito diluídas” (Fleury & Ouverney, 2007, p. 25). Entretanto, como o Pnaic (Pacto) não sofreu uma avaliação externa, não há evidências para afirmar que houve uma ineficácia a partir desse aparentemente “partilhamento” de poder. Por outro lado, o *Decreto nº 11.556*, 12/06/2023 do Compromisso (2023) centraliza as responsabilidades na figura da União. Apesar da relação de indução e de cooperação, o

MEC parece gerenciar tudo e todos. Pode-se pensar que, por se tratar de um decreto, a norma deveria ser mais concisa sem atribuir aos demais atores responsabilidades, mas o *Decreto* (nº 6.094, 2007) do Compromisso Todos pela Educação de 2007 (no 2º governo Lula) trouxe um ator da ponta da política e descreveu suas responsabilidades - a família, pois era um compromisso de todos. Nenhuma dessas políticas analisadas trouxeram no texto da legislação esse ator.

No gerenciamento horizontal de colaboração, ou seja, em uma relação horizontal de governança de rede, todos os atores são iguais e interdependentes. E pode-se observar a horizontalidade da rede por meio de sua capilaridade, a partir do envolvimento de onde partem os problemas (Fleury & Ouverney, 2007, p. 25). Neste estudo eles partem dos municípios. No ato legal do Pacto (2012), os municípios aparecem como instância própria e com responsabilidades e, no do Compromisso (2023), no “reconhecimento (de seu) protagonismo”, na sua integração para o “fortalecimento do regime de colaboração”, em seu papel atribuído na articulação com os estados para a implementação da política e na sua participação na definição da avaliação de aprendizagem externa. Todavia, para o Compromisso (2023), não há uma arena formal e específica para este ator atuar, como uma coordenação municipal presente no Pacto (2012). Há representantes indicados pela Undime de cada estado e das secretarias municipais de educação para compor o comitê estratégico estadual e a rede nacional de articulação de gestão, formação e mobilização no âmbito do território municipal, respectivamente (Brasil, 2023a. Art.23). Os municípios possuem uma gestão compartilhada na mesma arena dos estados, isto é, no Comitê Estratégico Estadual do Compromisso (Ceec). Atores atuantes na política educacional, Consed e Undime participam dos comitês nacionais do Pacto (2012 e 2017) e do Compromisso (2023) (Tabela 3)<sup>5</sup>.

Há atores que são influentes na definição da agenda, os “atores visíveis”, e as ideias são geradas e colocadas em circulação por “atores invisíveis” (Capella, 2017, p. 99). Na análise dos instrumentos legais, estão colocados os atores visíveis e entre eles os conselhos municipais, os conselhos escolares, a comunidade escolar (Pacto 2012) e articuladores nos âmbitos estaduais e municipais (Compromisso 2023).

Contudo, pontuam-se pelo menos dois “atores invisíveis” nas políticas em tela: o movimento Todos pela Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação - um parêntese – (atores majoritário de São Paulo). Esses atores não estão declarados nas legislações das políticas nacionais. Todavia, pode-se inferir suas participações nestas arenas, como “empreendedores da sociedade civil” (Abrucio et al., 2016, p.123), pois atuam desde a formação de gestores até o *advocacy* da política. Por exemplo, o Pacto (2012) traz em sua *Portaria ministerial nº 867*, de 04/07/2012, os atores que formam opinião, que geram e circulam a comunicação sobre a política, as organizações da sociedade civil, podendo até compor o comitê gestor nacional e a coordenação institucional se essas instâncias acharem convenientes<sup>6</sup>. E o Compromisso (2023) expressa no *Decreto nº 11.556*,

---

<sup>5</sup> Nota: Siglas da tabela conforme nomenclatura de 2012: Ministério da Educação (MEC), Secretaria de Educação Básica (Seb), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), Secretaria de Educação Superior (Sesu), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fnde), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Instituições de Ensino Superior (IES), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec), Conselho Estadual de Educação (CEE), União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselhos Escolares (CE).

<sup>6</sup> Não há documentos públicos (atas, por exemplo) das reuniões do Pacto para confirmar a participação oficial de entidades da sociedade civil ou outros órgãos no comitê gestor nacional ou na coordenação institucional.

**Tabela 3***Análise das Redes das Políticas Nacionais de Alfabetização: Pnaic (Pacto) e Compromisso - Composição – Atores visíveis*

<b>Composição Atores</b>	<b>Pacto 2012</b>	<b>Pacto 2017</b>	<b>Compromisso 2023</b>	
		<b>Comitês</b>	<b>Redes</b>	
Instância nacional	Presidência: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC) participação: titulares e suplentes da Seb, Secadi, Sase, Fnde, Inep, Consed, Undime, representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente [Art. 10 - I - a] Ausências: Capes, Sesu e das IES	Presidência: Secretaria de Educação Básica (Seb) do MEC Participantes: Consed; Undime, representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente [Art. 6º - IV - a - i] Ausências: Capes, Sesu e das IES	5 Ministério da Educação, um dos quais o coordenará; 1 Consec; 5 Consed 5 Undime	Coordenação pela Secretaria de Educação Básica (Seb) do MEC [Art. 24 § único] § 1º Cada membro do Cenac terá um suplente [Art. 15]
Coordenação institucional	Cada estado terá uma coordenação composta por representante do/a: MEC Secretaria de Estado da Educação, Undime e Uncme no estado, CEE, IES formadora(s) em atuação no estado. Outras entidades que a Coordenação julgar conveniente [Art. 10 - I - b]	Não há essa instância	Não há essa instância	Não há essa instância

	Pacto 2012	Pacto 2017	Compromisso 2023	
	Composição Atores	Comitês	Redes	
Instância estadual/distrital	A cargo de cada Secretaria Estadual de Educação [Art. 10 - I - c]	Coordenador estadual Coordenador Undime Coordenador de gestão e Coordenador de formação [Art. 6º - IV - a - ii/iii]	Secretário de Estado de Educação Secretários Municipais de Educação ou seus representantes [Art. 21 § único]	No âmbito do território estadual: articuladores de gestão (indicados pelas respectivas secretarias estaduais) e mobilização das redes municipais (indicados e pela representação da Undime de cada Estado); No âmbito da unidades descentralizadas de gestão educacional dos sistemas estaduais de ensino, quando houver: articuladores de gestão e de formação do território regional, indicados pelas respectivas secretarias estaduais de educação [Art. 23]
Instância municipal	A cargo de cada Secretaria municipal de educação [Art.10 - I - d]	Não há essa instância	A gestão compartilhada na mesma arena (Cec)	No âmbito do território municipal, articuladores municipais de gestão e formação, indicados pelas respectivas secretarias municipais de educação [Art.23]
Outros atores	CME, CE, Conselhos de acompanhamento e controle social da educação Organizações da sociedade civil Comunidade escolar Sociedade local [Art. 10 - II a V]	Não há essa instância	Não há essa instância	Não há essa instância

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 11.556 (2023); Portaria MEC nº 867 (2012) e Portaria MEC nº 826 (2017).

12/06/2023, a permissão para o coordenador do comitê nacional convidar entidades públicas ou privadas para as reuniões da instância nacional da política (Brasil, 2023a. Art.16 § 3º)

A complexidade estratégica ainda contempla o processo das formas de interações e os aspectos relacionados ao desenvolvimento dos atores nas diversas arenas. As interações podem se configurar na “interdependência vertical entre os membros, a interdependência horizontal com outras redes e a distribuição de recursos entre os atores” (Rhodes, 1986, apud Fleury & Ouverney, 2007, p. 19). Dito de outra forma, “o grau de dependência dos atores é determinado pela importância dos atores aos recursos”, quer sejam financeiros, conhecimento, legitimidade, competências, comunicação, autoridade, controle, tutela, poder de mobilização (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 74).

Utilizando os tipos de recursos classificados por Klijn e Koppenjan (2016), identificou-se com a análise das duas políticas que no Pacto (2012) e no Compromisso (2023) a União dispõe majoritariamente dos recursos financeiros, exercendo sua função supletiva e redistributiva, conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988; assume a posição de legitimidade para “reconhecer o esforço dos entes na implementação da política” (Pacto 2012) e reconhecer e compartilhar boas práticas locais (Compromisso 2023); tem autoridade para estabelecer as regras, os prazos e os atores das arenas (Compromisso 2023)<sup>7</sup>; e apresenta o recurso da comunicação e controle, monitorando as ações em nível local. O Pacto (2012), conforme apresentado anteriormente, é o único que traz o mecanismo da mobilização social para a União. Os recursos para os demais atores (estados, municípios e IES) onde se encontram as demais arenas (comitês e redes) se concentram no provimento da logística de materiais e de pessoas e na mobilização, no caso do Pacto (2012), e no conhecimento e na legitimidade para elaborar e acompanhar a política localmente, no caso do Compromisso (2023).

### **Complexidade Institucional**

O comportamento e a ação que os atores escolhem para atuar nas arenas são estruturados a partir de um sistema de regras, característica de cada rede (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 110). Essas estruturas de regras são formadas pelas interações e percepções dos atores (Scott, 1995, apud Klijn & Koppenjan, 2016, p. 108).

As regras formais e informais são elementos constituintes para a institucionalização dos padrões de interação dos atores nas arenas. As regras definem “a posição dos atores na rede, a distribuição de poder” (Brujin & Heuvelhof, 1997, apud Fleury & Ouverney, 2007, p. 27). Dentre as políticas analisadas neste estudo, apenas a do Compromisso (2023) apresenta regras formais em seu decreto (*Decreto nº 11.556, 12/06/2023*). Primeiro, citada anteriormente, a regra sobre a permissão de convidar para reuniões entidades públicas ou privadas sem poder de voto; e segundo, na regra de distribuição de poder em votação nas reuniões dos comitês nacional e estadual.

Sabe-se que as relações dos atores afetam seu desempenho na rede e esse desempenho pode ser melhorado a partir das interações entre eles. Diferentes padrões nas interações entre os atores podem ser observados, os quais emergem a partir da regularidade de contatos e são caracterizados: (i) pela frequência dessa interação, dos contatos entre os atores; (ii) pela intensidade desse contato de relações; (iii) pela variedade da interação, quem e quantos interagem com quem; (iv) e pela centralidade dos atores e do poder, localizando qual ator é central e periférico em uma rede, identificando a posição dos atores. O decreto do Compromisso (2023) é o único que apresenta a frequência oficial e ordinária dos encontros do comitê nacional no artigo 16, estabelecendo semestralmente essas reuniões formais.

<sup>7</sup> “Art. 24. Ato do Ministro de Estado da Educação disciplinará as atribuições, a composição e o funcionamento da Renalfa” - *Decreto nº 11.556*, de 12 de junho de 2023 (Brasil, 2023a).

Na complexidade institucional, ao lado dos padrões de interação, há os padrões de percepções, os quais são moldados pelas experiências dos atores. Um desses padrões é a confiança que cada ator tem pelo outro em uma determinada rede, exercendo papel crucial no estabelecimento de laços fracos ou fortes entre os atores, moldados pelas expectativas entre eles (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 104 e 115). Seria possível também identificar o grau de confiança entre os atores a partir de outros elementos, por exemplo, entrevistas ou observações diretas. Este é um dos limites desta análise, captar o grau de confiança e também das percepções dos atores nas diversas arenas a partir dos instrumentos legais e normativos, e dos materiais de divulgação das políticas, tais como: cartilha e cadernos de apresentação da política elaborados pelo governo federal.

## **Considerações Finais**

As redes são acionadas com o intuito de melhorar a coordenação intergovernamental, a qualidade das políticas públicas e para resolver problemas complexos. As redes congregam atores heterogêneos que estabelecem relações sociais mais ou menos estáveis, sendo uma perspectiva de governança que eleva a tônica da negociação. É no bojo da complexidade da governança de rede que diversas possibilidades de atuação são desenhadas, mas nem sempre todos os ângulos de uma política são contemplados, muitas das vezes não o são. É importante considerar a complexidade de redes, pois a existência de múltiplos atores pode, em certa medida, fragmentar, escamotear ou sobrepor a(s) responsabilidade(s) de cada ator. Para gerenciar os aspectos das diferentes complexidades na governança de uma rede, o amadurecimento das relações, das interações, o grau de confiança, a identidade da rede às vezes são mais importantes do que as normas. Nenhum dos atores pode atingir seus objetivos se não for pela via da cooperação entre eles. E estar atento nas análises, pois A complexidade se dá na relação e na sua totalidade não se pode prever o comportamento e as expectativas dos atores em relação aos outros. Por isso, podemos dizer que a complexidade é mais um conceito latente, que se manifesta, do que um conceito em si.

A partir das análises observou-se que o objetivo maior de formular e implementar uma política nacional de alfabetização para crianças nos anos iniciais do ensino fundamental é um bem comungado entre todos, do que apenas um direito percebido por alguns. Considerando a ausência de uma instância de coordenação federativa, isto é, de um Sistema Nacional de Educação, onde a governança tende a ter múltiplos centros de decisão, a exemplo do Sistema Nacional de Saúde (SUS) ou do Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS), a governança das redes nas políticas analisadas neste estudo (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) e Compromisso Nacional Criança Alfabetizada) apresentam-se de forma a empreender uma cooperação instituindo instâncias de negociação entre os entes federados. Desta forma, tem-se apenas uma das características da governança multinível, isto é, relação institucional baseada em negociação. Contudo, há um arranjo intergovernamental estruturado de forma vertical e linear (modelo hierárquico de governança). O pêndulo do poder, da decisão final está concentrado no governo federal. A capacidade do governo fazer essas políticas e colocá-las em prática reflete uma hierarquia presente no ente onde estão concentrados os recursos financeiros e assim na indução de políticas via uma adesão coercitiva, mesmo que todos os atores tenham ciência da importância do conteúdo da política. Há um protagonismo maior na União, especialmente no Compromisso (2023), em um movimento de centralização da política, da coordenação e da arbitragem das decisões. Mesmo que nesta política, o Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) – associação que reúne os secretários estaduais de educação – tenha tido espaço no Comitê Nacional com cinco membros, ao lado da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Contudo ambas entidades possuem nesta configuração a função de colaboradores da implementação da política e não de tomadores de decisão. Portanto, tanto no Pacto (2012) quanto no Compromisso (2023), os laços da

União são estreitados com o Consed e a Undime na formulação e na implementação das políticas nacionais.

Apesar da permanência das políticas centralizadas no governo federal, houve avanços na estrutura formal-administrativa entre as duas políticas, porém menos protagonismo de atores sociais e mais liderança dos estados na política recente. Considerando as complexidades manifestadas na governança de redes das duas políticas nacionais de alfabetização brasileira, pode-se concluir que na complexidade substantiva (percepções sobre o conteúdo da política), apesar das divergências sobre a idade do público-alvo das duas políticas, há um “consenso comunicativo”, na medida em que os diversos atores mantêm a unidade ao passar a mensagem da necessidade da alfabetização das crianças nos anos iniciais. Contudo, na Pacto (2023) a criança alfabetizada estaria no final do primeiro ciclo de alfabetização, aos oito anos de idade. Desta forma, não antecipa para a educação infantil a necessidade de uma criança “pré” alfabetizada, o que pode ocorrer com o Compromisso (2023) que tem como meta a criança alfabetizada aos 6/7 anos de idade.

Ao considerar a complexidade estratégica (atores, atribuições, arenas e recursos), o Pacto (2012) trouxe como inovação a mobilização social ampliando a participação nessa orquestração federativa, incluindo as famílias, os conselhos municipais, escolares e os de acompanhamento e controle social e dá protagonismo aos municípios enquanto uma instância, com sua rede própria e com responsabilidades. Por outro lado, no Compromisso (2023) não há a presença formal de outros atores da sociedade civil ou de conselhos e os municípios não possuem arena formal específica. Os municípios se unem à rede nacional via composição de representação em cada estado e nas suas regionais de ensino (unidades descentralizadas de gestão), em uma hierarquia vertical. Contudo, o Compromisso (2023) inova ao trazer e caracterizar em ato legal as arenas de atuação em seção própria, denominada de governança e gestão. Em relação à complexidade institucional (regras do jogo) o Compromisso (2023) apresenta as regras formais (permissão e distribuição de poder) no decreto que o institui.

Deve-se considerar o esforço das duas políticas nacionais no sentido de aglutinar vários atores em diversas arenas com as suas percepções com objetivo de resolver um problema nacional. Embora as políticas tragam inovações, a relação entre os atores, está muito mais próxima ao modelo do gerencialismo do que uma governança policêntrica. A União exerce o papel centralizador na formulação e na condução da implementação nessas políticas, em uma estrutura verticalizada indo do federal para o municipal ou para a sociedade civil, ao invés de uma maior interação na distribuição dos centros e decisão. As políticas analisadas possuem suas características que as colocam viáveis do ponto de vista de política pública. Contudo, não há um ótimo, uma perfeição, as políticas vão sendo redesenhas ao longo do seu ciclo. Não se propõe a ausência da União, mas uma maior interdependência entre os atores do que uma dependência ao ente federal, pois a governança é muito mais sobre os processos e interações.

Enquanto não há uma instância permanente na educação nacional na qual os entes pactuem suas ações conjuntas com múltiplos centros de decisão de forma horizontalizada e efetivem uma função coordenadora que pode estar na União ou não, as políticas nacionais de educação continuarão a ser fragmentadas. Ainda há ausência de um arranjo completo de governança multinível nas políticas educacionais onde diferentes níveis institucionais atuem dentro de um cenário definido.

## **Agradecimentos**

Os autores agradecem aos professores Paulo Calmon e Suely Vaz do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília pela avaliação do primeiro manuscrito e à leitura crítica e revisão de Marco Antonio Rodrigues.

## Referências

- Abrucio, F. L., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: Um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 663-677. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200354>
- Abrucio, F. L., Sano, H., & Segatto, C. I. (2016). Cooperação interestadual: O papel do Consad e do Consed na disseminação de reformas e políticas públicas. In: C. A. P. Faria, D. B. Coêlho & S. J. de Silva (Orgs.), *Difusão de políticas públicas* (pp. 103-132). Ed. UFABC.
- Anderies, J. M., & Janssen, M. A. (2016). Pensar globalmente, atuar localmente? In: J. M. Anderies & M. Janssen, *Sostenibilidad de los bienes comunes*. Arizona State University.  
<https://sustainingthecommons.org>
- Aureliano, F. E. B. S., & Silva Jr., L. C. da C. (2020). A política de formação continuada do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e a aprendizagem dos alfabetizadores cursistas. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 36(2), 600-621.  
<https://doi.org/10.21573/vol36n22020.102807>
- Brandão, C. A. (2014). Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: A. Monteiro Neto (Org.), *Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades e limitações governativas em debate* (pp. 213-232). Ipea.  
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3184>
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. DOU 25/04/2007. Presidência da República. Casa Civil. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)
- Brasil. (2012). *Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012*. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. DOU. seção 1, nº 129, 05/07/2012. Ministério da Educação.  
<https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1264/portaria-mec-n-867>
- Brasil. (2013). *Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013*. Dispõe sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. DOU 26/04/2013. Presidência da República. Casa Civil.  
([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12801.htm))
- Brasil. (2017). *Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017*. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - Pnaic, suas ações, diretrizes gerais e a ação de formação no âmbito do Programa Novo Mais Educação - PNME. DOU seção 1, nº 130, 10/07/2017. Ministério da Educação. <https://undime-sc.org.br/wp-content/uploads/2017/07/Portaria-MEC-n%C2%B0826-de-7-de-julho-de-2017-ALTERADA.pdf>
- Brasil. (2019). *Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019*. Institui a Política Nacional de Alfabetização. DOU 11/04/2019. Edição extra. Presidência da República. Secretaria-Geral.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9765.htm)
- Brasil. (2020a). *Constituição da república Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a EC nº 105/2019. Brasília, DF: Senado Federal.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Brasil. Ministério da Educação. (2020b). *Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020*. Institui o Programa Tempo de Aprender, que dispõe sobre a alfabetização escolar no âmbito do Governo Federal. DOU seção 1, nº 37, de 21/02/2020.  
[https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/portaria\\_280\\_19\\_02\\_2020\\_consolidada.pdf](https://alfabetizacao.mec.gov.br/images/pdf/portaria_280_19_02_2020_consolidada.pdf)
- Brasil. (2022). *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

- [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_no\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_no_plano_nacional_de_educacao.pdf)
- Brasil. (2023a). Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. DOU 13/06/2023a. Presidência da República. Casa Civil.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11556.htm)
- Brasil. (2023b). *Compromisso Nacional Criança Alfabetizada*. Ministério da Educação.  
<https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/cartilha.pdf>
- Brasil. (2024). *Resultados Saeb 2021*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Planilhas de Resultados (Brasil, estados e municípios) | Saeb 2021 (Atualizado em 1/2/2024 – inclusão da taxa de alfabetização).
- Calmon, P., & Costa, A. M. (2013). Redes e governança das políticas públicas. *RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Universidade de Brasília, (1), 1-29.  
<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>
- Capella, A. C. (2017). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: G. Hochman, M. Arretche & E. Marques, *Políticas públicas no Brasil* (pp. 87-124). Editora FIOCRUZ.
- Di Giusto, S. M. N., Ribeiro, V. M., & Vovio, C. L. (2021). A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 16(3), 2148-2178. <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i3.15413>
- Fontana, M. I., Guérios, E. & Souza, V. M. de. (2021). O movimento formativo do Pacto Nacional pela Alfabetização na idade certa: Repercussões à alfabetização matemática. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 37(2), 1032-1052.  
<https://doi.org/10.21573/vol37n22021.107582>
- Fleury, S. M. & Ouverney, A. M. (2017). Redes de política: Emergência, conceituação e gestão. In: S. M. Fleury & A. M. Ouverney, *Gestão de redes: A estratégia de regionalização da política de saúde*. (pp. 9-36). Editora FGV.
- Gilardi, F. (2016). Four ways we can improve policy diffusion research. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 8–21. <http://www.jstor.org/stable/44014884>
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Quando nem todas as rotas de cooperação intergovernamental levam ao mesmo caminho: Arranjos federativos no Brasil para promover capacidades estatais municipais. *Revista do Serviço Público*, 69(edição especial), 85-122.  
<https://doi.org/10.21874/rsp.v69i0>
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2017). Inovação no associativismo territorial no Brasil: Os arranjos de desenvolvimento da educação. *Redes*, 22(3), 39-64.  
<https://doi.org/10.17058/redes.v22i3.10408>
- Irffi, G., Simões, A., Carneiro, D., & Silva, C. (2021). Impacto educacional do mecanismo de repartição da quota-parte do ICMS com os municípios do Estado do Ceará. *Cadernos de Estudos e Pesquisas Educacionais*, 3(4). <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4891>
- Ismael, R. (2014). Governos estaduais no ambiente federativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988: Aspectos políticos e institucionais de uma atuação constrangida. In: A. Monteiro Neto (Org.), *Governos estaduais no federalismo brasileiro: Capacidades e limitações governativas em debate* (pp. 183-212). Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3184>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Loureiro, W. N. (2017). O PNE 2014 e o ensino fundamental: Avaliação e perspectivas. In: D. F. Dourado (Org.), *Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024: Avaliação e perspectivas*. (pp. 47-66). Mercado das Letras.
- Maia, M. H. (2020). Firmando os alicerces da igualdade de oportunidades educacionais: O Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará. In: J. Mello et al. (Orgs.), *Implementação de políticas e*

- atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas de redução das desigualdades* (pp.157-174). Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9862>
- Martins, P. S. (2013). Planejamento educacional e federalismo no Brasil: Negociação federativa e execução de políticas educacionais. In: E. Ferreira & M. Fonseca, *Política e planejamento educacional no Brasil do século 21*. (pp. 123-158). Liber Livro.
- Mullis, I. V. S., Von Davier, M., Foy, P., Fishbein, B., Reynolds, K. A., & Wry, E. (2023). *PIRLS 2021. Resultados internacionais em leitura: Texto do relatório*. (Trad. M. Aio). Inep. [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_examenes\\_da\\_educacao\\_basica/pirls\\_2021\\_resultados\\_internacionais\\_em\\_leitura.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examenes_da_educacao_basica/pirls_2021_resultados_internacionais_em_leitura.pdf)
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state* (2<sup>nd</sup> ed.). Red Globe Press.
- Pontes, P. A. M. M., & Lício, E. C. (2020). *Mapeando o debate sobre o Sistema Nacional de Educação: O que dizem as propostas sobre a criação de uma nova instância de pactuação*. (Texto para Discussão 2599). Ipea. [https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/210071\\_TD\\_2599\\_web.pdf](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/210071_TD_2599_web.pdf)
- Segatto, C. (2008). 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>
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–57. <http://www.jstor.org/stable/25193853>
- Silva, A. L. N., & Segatto, C. I. A. (2021). Atuação dos estados na difusão de políticas públicas no Brasil: A intersecção entre instituições, atores e ideias. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (30), 103-110. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10940>
- Simões, A. A., Araujo, E. A., Oliveira, A. S., & Alves, F. de A. et al. (2021). ICMS-educacional: simulação de alternativas para criação de incentivos fiscais à melhoria do desempenho escolar municipal. *Cadernos de Estudos e Pesquisas Educacionais*, 3(4). <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4890>
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of conditional cash transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), 250-278. <https://doi.org/10.1177/1468018111421295>

## Sobre os Autores

### Carla Nascimento

Universidade de Brasília

Doutoranda de Políticas Públicas e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (UnB). Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre as Contribuições de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira (GEPAT)/UnB. Mestre em Educação, História e Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Mestre em Educação Internacional e Desenvolvimento pela Universidade de Sussex, Reino Unido (UK). Servidora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia vinculada ao Ministério de Educação do Brasil.

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3999-7333>

### Remi Castioni

Universidade de Brasília

Pós-doutor pela Universitat de Barcelona, junto ao Institut de Recerca en Educació. Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp/São Paulo). Professor Titular da

Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação na linha de pesquisa de Políticas Públicas e Gestão da Educação da Universidade de Brasília (UnB) e Professor do Mestrado Profissional em Educação (UnB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre as Contribuições de Anísio Teixeira para a Educação Brasileira (GEPAT)/UnB. Atualmente é membro da diretoria da Sociedade Brasileira de Educação Comparada (SBEC).

[remi@unb.br](mailto:remi@unb.br)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5459-3492>

---

# arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 27

15 de abril 2025

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](mailto:Fischman@asu.edu)

---