

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 006.753/2024-8

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep

Responsáveis: Camilo Sobreira de Santana (289.585.273-15), Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba (766.618.903-63) e Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo (504.481.457-15)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA DE OPERACIONAL. IDENTIFICAÇÃO DE FATORES QUE CONTRIBUEM PARA O BAIXO DESEMPENHO NA ALFABETIZAÇÃO DOS ALUNOS DA 1ª ETAPA DO ENSINO FUNDAMENTAL E AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE DE RESPOSTA DO GOVERNO FEDERAL EM CONJUNTO COM OS ENTES SUBNACIONAIS, COM DESTAQUE PARA O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE APRIMORAMENTO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com alguns ajustes de forma, trechos da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), inserta à peça 214:

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria operacional nas ações realizadas no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, com destaque para o desenho conceitual do Compromisso, a coordenação e a articulação territorial das ações, as responsabilidades pelo seu financiamento, os mecanismos de promoção da equidade e os instrumentos e exames de avaliação existentes para aferir a proficiência de alfabetização dos alunos.

2. Os dois principais objetivos da auditoria são identificar fatores que contribuem para o baixo desempenho na alfabetização dos alunos da primeira etapa do ensino fundamental e avaliar a capacidade de resposta do governo federal, em conjunto com os entes subnacionais, às políticas públicas estabelecidas a nível federal, com destaque para o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, instituído pelo Decreto 11.556/2023.

3. Em maio de 2024, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou o ‘Indicador Criança Alfabetizada’, que apontou que 44% dos estudantes do segundo ano do ensino fundamental da rede pública foram considerados não alfabetizados, com base nos resultados dos sistemas estaduais de avaliação realizados no ano de 2023.

4. Diante desse cenário e com base na proposta de fiscalização apresentada, o Ministro relator Benjamin Zymler concedeu autorização para realização da fiscalização, por meio de despacho datado de 15/3/2024 (peça 4 do TC 002.776/2024-3).

5. O escopo da fiscalização foi delimitado com apoio metodológico da técnica Matriz de Riscos e Controles (MRC). Após identificar e priorizar os riscos, definiu-se que o escopo do trabalho abrangeria: a) mecanismos de governança estabelecidos para implementação da política nacional de alfabetização, no âmbito do Compromisso; b) a abordagem da gestão pedagógica como aspecto crucial da gestão escolar para a contribuição com a alfabetização dos alunos; c) o funcionamento dos sistemas e exames de avaliação existentes em âmbito federal e subnacional; e d) os mecanismos garantidores da equidade de atendimento das ações planejadas e dos recursos aplicados.

6. Em função da complexidade envolvida e da exigência de conhecimento especializado, bem como por haver diferentes concepções na comunidade acadêmica sobre métodos de alfabetização, não fizeram parte do escopo desta auditoria as seguintes análises: a) o conteúdo curricular dos cursos de formação de professores alfabetizadores; b) os conteúdos dos materiais didáticos utilizados no processo de alfabetização; c) os projetos pedagógicos implementados nos estabelecimentos de ensino; e d) a avaliação das questões componentes dos exames do Saeb 2º ano do ensino fundamental.

7. De forma a contemplar o escopo e a satisfazer os objetivos do trabalho, foram definidas quatro questões de auditoria:

a) *Questão 1: Os mecanismos de governança estabelecidos pelo governo federal contribuem para a adequada implementação da política nacional de alfabetização, a partir da articulação com os demais entes da federação, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada?*

b) *Questão 2: Existem aspectos relacionados à gestão pedagógica que podem ser aperfeiçoados ou induzidos nos estados e municípios pelo governo federal, para contribuir com a alfabetização de alunos da primeira etapa do ensino fundamental?*

c) *Questão 3: Existem aspectos relacionados a instrumentos de avaliação da educação básica que podem ser aperfeiçoados ou induzidos nos estados e municípios pelo governo federal, a fim de contribuir para o processo de mensuração do nível de alfabetização de alunos da primeira etapa do ensino fundamental?*

d) *Questão 4: A implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada observa questões de desigualdades educacionais que marcam o contexto das redes públicas municipais de ensino?*

8. Os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames foram as normas constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a política de alfabetização, a assistência técnica e financeira prestada pela União aos entes subnacionais e o regime de colaboração, como, por exemplo, Constituição Federal – art. 211, caput; Decreto 11.556/2023; Lei 13.005/2014 – art. 11; Resolução MEC 5/2023; Resolução FNDE 19/2023; Resolução FNDE 22/2023; Portaria MEC 1.773/2023; Portaria MEC 1.774/2023; Portaria Inep 351/2023; Portaria Inep 441/2023; e aquelas relacionadas aos princípios da publicidade e da transparência (Constituição Federal – art. 37, caput; e Lei 12.527/2011).

9. Outrossim, foram realizadas reuniões entre a equipe de fiscalização e os servidores do Ministério da Educação (MEC), do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) responsáveis pela gestão das estratégias e ações relacionadas à implementação do Compromisso.

10. Ademais, foram realizadas entrevistas com outros stakeholders e especialistas a fim de compreender o objeto auditado e definir os riscos de auditoria. A coleta de dados incluiu revisão documental e obtenção de informações por ofícios e diligências a 11 estados selecionados pela equipe de auditoria. Além disso, foram realizadas visitas in loco nos estados de Alagoas,

Rondônia e Tocantins, para reuniões e entrevistas com gestores das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. Também foi realizada pesquisa por meio de questionário eletrônico enviado a articuladores municipais, integrantes da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa).

11. Os procedimentos descritos constam da matriz de planejamento elaborada pela equipe (Apêndice B). Os principais resultados obtidos com a execução do trabalho constam da matriz de achados (Apêndice C).

12. Durante todas as fases da auditoria, foram seguidas as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), conforme estabelecido na Portaria TCU 280/2010 (alterada pela Portaria TCU 185/2020). Além disso, foram observadas outras normas de fiscalização relacionadas à modalidade operacional, incluindo o Manual de Auditoria Operacional (aprovado pela Portaria Segecex 18/2020), que está em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Não houve restrições significativas impostas durante os exames.

13. Este relatório está estruturado em nove capítulos. O capítulo II apresenta uma visão geral dos resultados da alfabetização no Brasil. Os capítulos III a VII são aqueles onde estão descritos os achados de auditoria. O capítulo III trata de aspectos concernentes às estruturas de governança estabelecidas para gestão do Compromisso e a efetivação do regime de colaboração; o capítulo IV avalia aspectos relacionados à gestão pedagógica atinente a políticas de alfabetização; o capítulo V analisa aspectos relacionados às avaliações externas da educação básica; o capítulo VI trata dos espaços, equipamentos e acervos escolares destinados ao incentivo à formação de crianças leitoras; o capítulo VII avalia questões sensíveis à intersetorialidade da política de alfabetização com outras políticas públicas que afetam os resultados almejados pelo Compromisso e marcam o contexto das redes públicas municipais de ensino. O capítulo VIII apresenta as ações desenvolvidas no Estado de Rondônia em relação às políticas de alfabetização como exemplo de boas práticas. O capítulo IX apresenta as conclusões da auditoria e o capítulo X contempla as propostas de encaminhamento.

14. Cumpre registrar que, em obediência ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, no que se refere à construção participativa das deliberações, o relatório preliminar (peça 203) foi submetido a comentários dos gestores do MEC, do FNDE e do Inep. O resumo dos comentários e as respectivas análises foram consolidados no Apêndice A deste relatório.

15. Destaca-se que, concomitantemente à presente auditoria, outros 28 tribunais de contas, além do TCU, atendendo a proposta do Comitê Técnico de Educação (CTE) do Instituto Rui Barbosa (IRB), realizaram levantamento no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. A participação do TCU se deu por meio desta fiscalização e, naquilo que foi comum entre os trabalhos, esta auditoria aproveitou os resultados do levantamento do CTE/IRB para triangulação de evidências.

II. VISÃO GERAL

II.1. Contextualização

16. A alfabetização desempenha papel essencial no desenvolvimento educacional e pessoal dos estudantes, sendo base para o aprendizado ao longo da vida. O alcance da alfabetização na idade adequada – considerada como sendo o 2º ano do ensino fundamental – possibilita a progressão dos estudantes e a capacidade de aprendizado de conhecimentos e habilidades necessários ao pleno desenvolvimento dos indivíduos.

17. Apesar de a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei 13.005/2014) ter estabelecido para o ano de 2024 a alfabetização de todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, essa meta não será alcançada pelo Brasil no prazo previsto. O Inep divulgou a versão preliminar do Relatório de Resultados do Saeb 2021 – Volume 2 – 2º Ano do Ensino Fundamental, revelando que 56,4% dos alunos foram considerados não alfabetizados, ou seja, de cada 10 crianças, 6 não se alfabetizaram na idade certa.

18. Os resultados verificados na avaliação de 2021 demonstram piora nos índices de alfabetização, se comparado a 2019. No que se refere à proficiência em Língua Portuguesa, aumentou a proporção de estudantes do 2º ano situados nos níveis mais baixos da escala de habilidades e queda na proficiência média nacional entre as duas edições. Na edição do Saeb 2019, a proficiência média Brasil foi de 750, já na edição de 2021 reduziu para 725,9.

19. Essa piora também aconteceu nas médias de proficiência em Matemática: na edição de 2019, a proficiência média Brasil dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental foi de 750 pontos, enquanto na edição de 2021, reduziu para 741,6 pontos.

20. Não obstante a piora nos resultados observados em 2021 possa ter como uma das explicações as dificuldades enfrentadas no período da pandemia, o desempenho dos estudantes nas avaliações da alfabetização já não alcançava os parâmetros esperados em anos anteriores a 2019.

21. Recentemente, o Inep divulgou o '**Indicador Criança Alfabetizada**', que apontou que 56% dos estudantes do segundo ano do ensino fundamental da rede pública foram considerados alfabetizados, com base nos resultados obtidos no ano de 2023, a partir das avaliações dos sistemas estaduais de avaliação. A partir desses dados, que permitem a desagregação até o nível municipal, verifica-se que, no Brasil, 44% dos alunos foram considerados não alfabetizados (estudantes do segundo ano do ensino fundamental da rede pública), voltando a patamares similares ao período pré-pandemia.

22. As provas realizadas no âmbito dos sistemas estaduais de avaliação apresentaram os resultados estaduais conforme Tabela 1 (o Distrito Federal e os estados do Acre e de Roraima não realizaram a avaliação em 2023).

23. Com base nos resultados obtidos nas avaliações estaduais no ano de 2023, verifica-se, também, grande disparidade entre os estados, no que se refere aos percentuais de alunos considerados alfabetizados. Os dados colhidos nesses exames permitiram a divulgação de notas alcançadas pelos municípios (o que não era possível com aplicação do Saeb para os alunos do 2º ano do ensino fundamental). E, a partir dos dados municipais, é possível observar também variações significativas entre os resultados alcançados pelos municípios de um mesmo estado (Tabela 2).

24. O coeficiente de variação (CV) apontado na Tabela 2 indica o quanto os percentuais de alfabetizados variam dentro de cada estado em relação à média do próprio estado. Valores mais altos apontam maior variação entre os níveis de alfabetização dentro do estado, enquanto valores menores indicam que os dados estão mais concentrados em torno da média. Por exemplo, o estado do Tocantins (TO) apresenta um CV de 44,44%, evidenciando uma alta variação nos níveis de alfabetização, o que pode indicar disparidades significativas entre diferentes regiões do estado. Já o Ceará (CE), com um CV de 10,95%, demonstra uma variação menor, sugerindo que os percentuais de alfabetização são mais uniformes dentro desse estado.

Tabela 1 – Percentual de alunos alfabetizados por unidade da federação, com base nas avaliações estaduais aplicadas no ano de 2023

UF	%
CE	84,50
PR	73,12
ES	67,93
GO	66,70
RO	64,60
RS	63,40
SC	61,38
MG	59,81
PE	59,00
MA	56,43
MT	55,06
PI	52,48
AM	52,20
RJ	52,13
SP	51,91
PB	51,12
PA	48,40
MS	47,45
AL	43,88
TO	43,72
AP	41,56
RN	37,24
BA	36,80
SE	31,30

Fonte: Dados divulgados pelo Inep acerca das avaliações estaduais aplicadas em 2023.

Tabela 2 – Coeficiente de variação de alunos alfabetizados por municípios dentro de uma mesma unidade da federação, com base nas avaliações estaduais aplicadas no ano de 2023

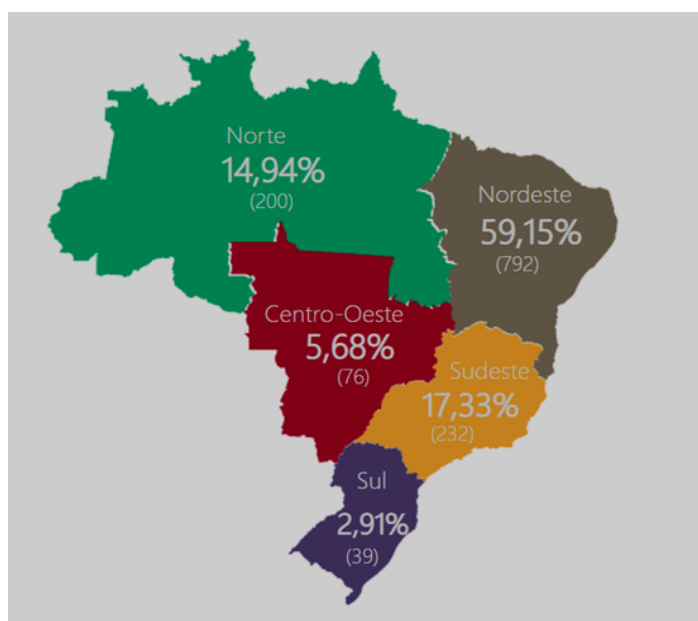
UF	Coeficiente de variação
TO	44,44%
PI	40,38%
RN	38,32%
AL	37,15%
PB	37,02%
MS	34,84%
SE	33,96%
AP	33,27%
AM	32,99%
BA	32,99%
MA	32,23%
MT	27,10%
PA	25,19%
SP	24,13%
MG	23,86%
PE	20,21%
SC	19,60%
GO	19,44%
RO	19,15%
RS	18,91%
RJ	18,02%
PR	14,16%
ES	11,74%
CE	10,95%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados divulgados pelo Inep acerca das avaliações estaduais aplicadas em 2023.

25. Ao se verificar os dados por município, constata-se que a disparidade dos resultados ocorre em todas as unidades da federação. Juntamente com a divulgação dos resultados das avaliações estaduais aplicadas em 2023, foram estabelecidas metas anuais por município, com o objetivo de que todos os entes atinjam em 2030, no mínimo, 80% dos alunos alfabetizados ao final do segundo ano do ensino fundamental.

26. O alcance dessa meta é desafiador principalmente para aqueles municípios que apresentam, desde já, os piores resultados. Com base nos dados das avaliações estaduais de 2023, verifica-se que 25% dos municípios brasileiros possuem o percentual de alunos alfabetizados abaixo de 46,69%. Quase 60% desses municípios estão concentrados na Região Nordeste, conforme apontado na Figura 1. Destaca-se o estado da Bahia, no qual estão localizados 23,82% de todos os municípios brasileiros encontrados abaixo do primeiro quartil dos resultados alcançados.

Figura 1 – Percentual de municípios com resultados de alunos alfabetizados abaixo do primeiro quartil, concentrados por região



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados divulgados pelo Inep acerca das avaliações estaduais aplicadas em 2023.

27. A literatura aponta diversos fatores intraescolares que podem contribuir para o baixo desempenho dos alunos na alfabetização, como, por exemplo, condições inadequadas de infraestrutura escolar, deficiências na formação inicial e continuada dos professores e gestores educacionais, ineficiência na gestão pedagógica, baixa qualidade do material didático utilizado pelos estudantes e inadequação das avaliações e do monitoramento realizados com os alunos. Fatores extraescolares também podem contribuir para esse baixo desempenho, como, por exemplo, situação de vulnerabilidade dos alunos, falta de acesso a bens culturais, problemas familiares e condições de saúde dos estudantes.

28. Nas entrevistas realizadas, a equipe de auditoria identificou casos exitosos relacionados à alfabetização de alunos, como os exemplos apresentados por conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM/RJ), por servidores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), pela Secretária de Educação de Franca/SP (iniciativa premiada pelo Sesi/SP e pela Fiesp) e pela Secretária de Educação de Trizidela do Vale/MA (atendida por projeto do Instituto Alfa e Beto). Em todos esses casos, percebeu-se que o aspecto chave trabalhado nessas localidades que contribuiu para a melhoria dos resultados apresentados foi o incremento de atividades relacionadas à toda cadeia da gestão pedagógica.

29. A partir dessas experiências, verifica-se que o acompanhamento mais próximo dos atores da gestão pedagógica pode trazer melhores resultados ao processo de alfabetização, como: a) do professor com seus alunos, identificando aqueles com mais dificuldade de aprendizado e trabalhando os pontos fracos para desenvolvimento dessas crianças; b) do coordenador pedagógico com os professores da escola, a fim de verificar a eficiência dos materiais e métodos pedagógicos utilizados em sala de aula; c) do diretor da escola com o coordenador pedagógico e com os professores, com o intuito de monitorar as atividades escolares e contribuir para o aprimoramento das tarefas executadas; d) da secretaria municipal de educação com as unidades escolares para o fornecimento de apoio à gestão pedagógica; e) da secretaria estadual de educação com as secretarias municipais de educação, a fim de orientar, planejar e prestar apoio à execução dos projetos pedagógicos.

30. Percebe-se que há uma discrepância entre o que se espera das políticas de alfabetização e o que de fato vem ocorrendo na realidade escolar. Seja pelo desafio em se propor políticas públicas que permaneçam por tempo maior, seja pelo aperfeiçoamento da qualidade do processo educacional. Todo esse cenário delineado compõe o pano de fundo e o problema desta auditoria, justificando a atuação do TCU na identificação dos principais fatores que contribuem para o baixo desempenho na alfabetização dos estudantes na idade certa, compreender os riscos e fatores limitantes na formulação e implantação da política vigente e verificar os desafios a serem superados pelas redes de ensino na gestão pedagógica afeta ao processo de alfabetização.

II.2. Orientações curriculares nacionais para a alfabetização

31. Inicialmente, cabe o registro de dois importantes conceitos distintos nessa área: alfabetização e letramento. Pela literatura, alfabetização pode ser entendida como o processo de ensinar e aprender a ler, a escrever e a calcular, enquanto letramento é cultivar e exercer as práticas sociais que usam a escrita e a matemática.

32. A partir da alfabetização, o indivíduo aprimora as habilidades de comunicação, estimulando a expressão de ideias de forma clara e articulada, as quais acompanharão os estudantes ao longo de toda a vida escolar e nas interações sociais. A literatura aponta que não basta alfabetizar na perspectiva de apropriar-se do sistema de escrita alfabético e ortográfico, é imprescindível ao indivíduo apropriar-se também de capacidades que permitam a leitura e escrita de maneira apropriada, nas diversas situações em que se fazem os seus usos, identificando diferentes gêneros e tipos de textos, com variados materiais e interlocutores (Bruns; Nunes, 2021).

33. O art. 32, inciso I, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei 9.394/1996) estabelece que o desenvolvimento da capacidade de aprender tem como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo.

34. O Brasil possui um normativo curricular nacional vigente desde dezembro de 2017, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída pela Resolução CNE/CP 2/2017. Com a aprovação da BNCC, os professores passaram a ter a responsabilidade de alfabetizar os estudantes até o 2º ano do ensino fundamental, o que significa que a alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica nas séries iniciais.

35. A Resolução CNE/CP 2/2017 assim dispõe sobre a alfabetização:

‘Art. 12. Para atender o disposto no inciso I do artigo 32 da LDB, no primeiro e no segundo ano do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, de modo que se garanta aos estudantes a apropriação do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora e a escrita de textos com complexidade adequada à faixa etária dos estudantes, e o desenvolvimento da capacidade de ler e escrever números, compreender suas funções, bem como o significado e uso das quatro operações matemáticas.’ (grifos inseridos)

36. Outra disposição sobre alfabetização foi trazida na ementa da Portaria MEC 142/2018, que instituiu o Programa Mais Educação (antecessor ao atual Compromisso Nacional Criança Alfabetizada):

‘Que o estudante, para ser considerado alfabetizado, deve compreender o funcionamento do sistema alfabético de escrita; construir autonomia de leitura e se apropriar de estratégias de compreensão e de produção de textos;

Que o estudante, para ser considerado alfabetizado em matemática, deve aprender a raciocinar, representar, comunicar, argumentar, resolver problemas em diferentes contextos, utilizando conceitos, procedimentos e fatos matematicamente;’

37. Nessa etapa de escolarização, Silva (2019) aponta que *‘(...) é de suma importância que a professora conheça e utilize diferentes estratégias pedagógicas para alfabetizar seus alunos, pois são sujeitos diferentes, com habilidades diferentes e que aprendem de formas diferentes’*. Nesse sentido, o fazer da professora alfabetizadora deve levar em consideração dois aspectos: uma turma caracteriza-se pela diversidade; e a alfabetização é um processo pedagógico vinculado a essa turma e suas heterogeneidades, sendo que o método a ser utilizado estará relacionado com esse conjunto.

38. Tão importante quanto à alfabetização é a necessidade de que tal processo ocorra no período adequado, até o 2º ano do ensino fundamental, de forma equânime. Nesse contexto, merece destaque a argumentação trazida por Francisco Soares (2017):

‘(...) a partir do comando da norma será preciso definir exatamente o sentido do conceito de “sistema de escrita alfabética” e criar forma objetiva de definir quais textos que as crianças demonstrem ser capazes de criar e ler serão considerados como evidências de que seu direito à alfabetização foi garantido. Isso deve ser feito nos diferentes sistemas de ensino e mesmo nas escolas. No entanto, é esperado que a União também faça sua definição, pois será baseado neste entendimento que as avaliações nacionais serão construídas.

(...) a implementação da BNCC é obrigatória, mas a forma pode variar. No exercício da autonomia, as redes e escolas poderão agregar, expandir e reordenar os objetivos de aprendizagem, e incluir outros objetivos que contemplem as diferenças regionais e as necessidades específicas das comunidades atendidas e suas concepções pedagógicas.’

II.3. Indicadores de alfabetização apurados pelo Saeb

39. Não obstante o PNE 2014-2024 estipular a data de corte para a meta de alfabetização como sendo o final do 3º ano do ensino fundamental, a Resolução CNE/CP 2/2017 estabeleceu que o foco da alfabetização se daria nos dois primeiros anos do ensino fundamental, mesmo que o ciclo de alfabetização ficasse mantido até o 3º ano. Diante disso, a população-alvo da avaliação do ciclo de alfabetização do Saeb foi alterada para escolas públicas e privadas com estudantes matriculados em turmas de 2º ano do ensino fundamental. Nesse contexto, foi criado o exame Saeb 2º ano, que ocorre a cada dois anos, cuja primeira aplicação ocorreu em 2019.

40. Como critério objetivo para avaliar a alfabetização dos alunos, o relatório Pesquisa Alfabetiza Brasil, elaborado pelo Inep em 2023, estabeleceu a nota de corte em 743 da escala de proficiência de língua portuguesa do Saeb 2º ano do ensino fundamental, conforme transcrito a seguir:

‘Sendo assim, os resultados da consulta a professores e especialistas, empreendida pela pesquisa Alfabetiza Brasil, permitiu o estabelecimento de um ponto de corte no escopo da escala de desempenho do Saeb 2º ano, definidor de uma criança alfabetizada. A definição desse ponto de corte pautou-se nos resultados empíricos do Saeb 2º ano, os quais estão expressos na escala de desempenho e no resultado da consulta realizada às alfabetizadoras no âmbito dessa pesquisa. Cada ponto de corte obtido por meio da pesquisa Alfabetiza Brasil, já na escala Saeb 2º ano do EF [ensino fundamental], foi apresentado e debatido no painel de especialistas. Além dos pontos de corte obtidos na pesquisa, o painel de especialistas considerou a escala Saeb 2º ano e o ponto da escala onde cada item estava ancorado. Dessa forma, a definição do ponto de corte que dividiria a escala de proficiência entre alfabetizados e não alfabetizados, isto é, 743 pontos, baseou-se em ambas as informações, quais sejam: qualitativas e quantitativas.’ (destaques inseridos)

41. Convém ressaltar que, embora a Resolução CNE/CP 2/2017 inclua as habilidades relacionadas à matemática para definição do conceito de alfabetização (‘o desenvolvimento da capacidade de ler e escrever números, compreender suas funções, bem como o significado e uso das quatro operações matemáticas’), a matéria não é considerada como parâmetro para definição da classificação do aluno como alfabetizado ou não, a partir da Pesquisa Alfabetiza Brasil.

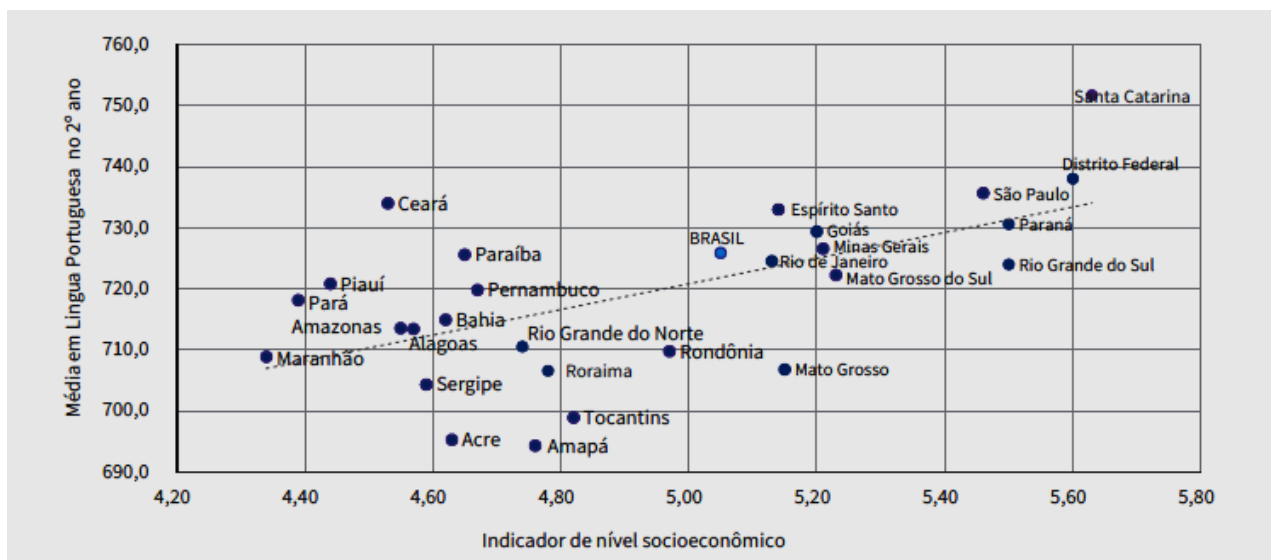
42. É importante destacar que o Saeb é aplicado a cada dois anos e apresenta resultados no nível estadual, com base em exames realizados por amostra dos alunos das redes pública e privada do segundo ano do ensino fundamental. Assim, constata-se que o Saeb apresenta limitações para análise do desempenho da alfabetização dos estudantes.

43. Desde 2023, há um esforço para se superar esse obstáculo, com a aplicação das avaliações estaduais anuais de forma censitária. Cabe ressaltar que essas avaliações são aplicadas somente para os estudantes da rede pública.

44. A princípio, as avaliações estaduais anuais não têm o objetivo de substituir o Saeb. Então, as duas avaliações coexistirão, cada uma com suas especificidades.

45. Além do baixo desempenho na alfabetização dos alunos, verifica-se problema adicional relacionado à equidade. Analisando-se os resultados pelas grandes regiões do país e unidades federativas, extraídos do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, ano base 2022, observam-se significativas desigualdades de desempenho entre as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e as regiões Norte e Nordeste do país, bem como entre escolas localizadas em área urbana e em área rural. Adotamos, como exemplo retirado do ‘Relatório de resultados do Saeb 2021 – Volume 2 – 2º Ano do Ensino Fundamental’ (peça 199), a representação trazida no Gráfico 1, comparando as médias de desempenho em Língua Portuguesa dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental do Brasil e de cada unidade da federação (Gráfico 1), segundo as médias do Indicador de Nível Socioeconômico (Inse).

Gráfico 1 – Proficiência em Língua Portuguesa segundo a média do Indicador Socioeconômico do Saeb, 2º ano do ensino fundamental, Brasil, 2021



Fonte: Relatório de resultados do Saeb 2021 – Volume 2 – 2º Ano do Ensino Fundamental, p. 42 (peça 199, p. 44).

46. O desenvolvimento inadequado na etapa educacional voltada à alfabetização apresenta reflexos negativos no progresso da escolaridade nos anos seguintes. Os resultados aquém do esperado nos exames aparecem nas provas nacionais e nos exames internacionais.

47. Como exemplo, pode-se citar os resultados dos alunos brasileiros no ‘Estudo Internacional de Progresso em Leitura (PIRLS)’, tradução de ‘Progress in International Reading

Literacy Study, que é uma iniciativa realizada a cada cinco anos pela 'International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA), cooperativa internacional de instituições nacionais de pesquisa, acadêmicos e analistas que trabalham para avaliar, entender e melhorar a educação em todo o mundo.

48. Conforme descrito no sítio eletrônico do Inep, o PIRLS 'avalia habilidades de leitura dos estudantes do 4º ano do ensino fundamental, com o objetivo de analisar tendências de compreensão leitora, além de coletar informações sobre os contextos de aprendizagem, para caracterizar o processo de leitura dos estudantes avaliados nos países que participam do estudo'. Ainda segundo o Inep, 'é nessa etapa da escolarização que se vivencia um importante estágio de transição no desenvolvimento da autonomia nas habilidades da leitura. Os estudantes estão superando a etapa do 'aprender a ler' e passando a utilizar a leitura para aprender'.

49. O Brasil participou pela primeira vez do PIRLS no exame realizado mais recentemente, em 2021. Conforme apontado nesse exame, o Brasil ocupa uma das últimas posições no ranking baseado nos resultados obtidos pelos alunos. Conforme descrito no relatório 'Brasil no PIRLS 2021: Análise dos resultados da compreensão leitora dos estudantes do 4º ano do ensino fundamental', elaborado pelo Inep, em 2023:

'O Brasil alcançou uma pontuação média de 419 pontos em compreensão leitora no PIRLS 2021, resultado significativamente inferior a 58 do total de 65 países e regiões de referência participantes dessa avaliação (...). O desempenho dos estudantes brasileiros não é significativamente diferente do desempenho dos estudantes de Kosovo (421) e Irã (413), mas é estatisticamente superior ao desempenho da Jordânia (381), Egito (378) e África do Sul (288).' (destaque inseridos)

50. Assim, verifica-se que o problema dos maus resultados das avaliações nacionais da alfabetização infantil também é evidenciado nas provas internacionais.

II.4. Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)

51. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, instituído pelo Governo Federal em 12 de junho de 2023, por meio do Decreto 11.556/2023, tem por objetivo garantir que 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas ao fim do 2º ano do ensino fundamental, conforme orienta o texto da BNCC vigente, instituída pela Resolução CNE/CP 2/2017, além de garantir a recomposição das aprendizagens, com foco na alfabetização, de 100% das crianças matriculadas no 3º, 4º e 5º anos, tendo em vista o impacto da pandemia para esse público.

52. O Compromisso tem como premissa o protagonismo das redes de educação básica na condução das suas políticas de alfabetização e o fortalecimento do Regime de Colaboração federativa em Educação, preconizado pelo art. 211 da Constituição Federal de 1988. Aspecto central no desenho e na governança do Compromisso é o papel preconizado aos estados na coordenação e articulação territorial das políticas locais de alfabetização, em apoio às redes municipais.

53. Os responsáveis pela formulação da política e pela implementação das estratégias e ações em nível federal são o MEC, o Inep e o FNDE.

54. No MEC, em relação às ações do Compromisso, destacam-se as seguintes diretorias vinculadas à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC): a) Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica (DPDI), responsável pela formulação das diretrizes e regramentos do Compromisso; b) Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Dimam), responsável pelas ações de monitoramento da política; c) Diretoria de Formação Docente e Valorização dos Profissionais da Educação (Difor), responsável pelas estratégias a serem implementadas para formação dos profissionais da educação; e d) Diretoria de Apoio à Gestão Educacional (Dage), responsável pelas gestões dos processos de pactuação dos repasses dos recursos no âmbito do Compromisso.

55. No FNDE, destaca-se a Diretoria de Gestão, Articulação e Projetos Educacionais (Digap), responsável pela operacionalização dos repasses dos recursos aos entes federados. No Inep, destaca-se a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (Daeb), responsável pela gestão das provas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental no âmbito do Saeb e pela articulação com os estados para aplicação das avaliações pelos sistemas estaduais.

56. As unidades federativas que aderirem ao Compromisso devem elaborar suas políticas de alfabetização e os municípios optarão por aderir integral ou parcialmente, ou não, à política estadual. Nos dois últimos casos, o município deverá elaborar a sua política de alfabetização.

57. Um dos instrumentos previstos no Compromisso, como planejamento de demanda por assistência financeira, é o Plano de Ações do Território Estadual (Pate), como instrumento auxiliar do quarto ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) 2021-2024. A assistência financeira da União correrá por conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual ao MEC e suas entidades vinculadas, com o aporte financeiro ocorrendo no âmbito das ações do PAR e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

58. A edição do normativo que trata do Compromisso representou passo importante para a alfabetização, tendo em vista que deu maior visibilidade ao tema e colocou os estados como entes protagonistas para condução das políticas voltadas para essa etapa educacional, o que, em regra, era deixado sob responsabilidade dos municípios.

59. Outro fator importante que contribuiu para a atenção dada à alfabetização dos alunos do ensino fundamental foi a promulgação da Emenda à Constituição 108/2020, que trouxe repercussões relevantes à educação a partir de novos critérios de distribuição das parcelas de receita pertencentes aos municípios relativas ao do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). De acordo com o que dispuser lei estadual, até 35% do ICMS pertencente ao município poderá ser destinado com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, sendo, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo 10%, conforme disposto no art. 158, § 1º, inciso II, da Constituição Federal. Com base nessa disposição constitucional, muitos estados têm incluído a melhoria no atingimento de índices da alfabetização pelos municípios como critério para repasse desses recursos.

60. Deve-se destacar, ainda, a importância da continuidade da política pública para que as metas pretendidas sejam alcançadas. Os resultados de políticas públicas educacionais acontecem, em regra, após longo período, com o aprimoramento da implementação dessas políticas, o que perpassa o período de várias legislaturas.

61. Para serem efetivos, é necessário que os projetos educacionais sejam amparados por políticas de estado, não apenas de governo. Contudo, na realidade brasileira, é recorrente acontecer o contrário: a descontinuidade das políticas públicas. No caso da alfabetização, podem ser mencionados sucessivos normativos para se tratar do tema, como, por exemplo, a Portaria MEC 867/2012, que instituiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), e o Decreto 9.765/2019, que instituiu a Política Nacional de Alfabetização (revogado pelo Decreto 11.556/2023).

62. O PNAIC foi inspirado na política educacional exitosa adotada pelo Ceará – o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic). Embora haja diferenças entre a sistemática prevista na Portaria do PNAIC e a disposta no atual normativo do Compromisso, verifica-se que muito do que está previsto no Decreto 11.556/2023 tem correspondência com o disposto na Portaria MEC 867/2012, como exemplo, os eixos estruturantes da política, a constituição de um comitê gestor nacional e de comitês estaduais de gestão, o reconhecimento de boas práticas, entre outros pontos.

63. Assim, vê-se que, mais uma década após a edição da Portaria 867/2012, foi editado o Decreto 11.556/2023, retomando aspectos que já compunham aquela política de alfabetização consubstanciada no PNAIC. Ainda assim, a exemplo de outras políticas, ela foi descontinuada.

64. Essa descontinuidade que ocorre nas políticas educacionais no Brasil contribui para o insucesso das ações governamentais, o que se reflete nos resultados alcançados pelos estudantes. A continuidade da política pública, por si só, não garante sua efetividade; por outro lado, sua descontinuidade certamente prejudica o alcance dos objetivos e das metas previstos.

65. Convém ressaltar a visão trazida no âmbito do Compromisso sobre a educação infantil, apesar de esse não ser o foco da política educacional. O Decreto 11.556/2023 destaca nas estratégias de implementação a melhoria da qualidade da educação infantil e inclui os professores que atuam nessa etapa como destinatários de ações de formação.

66. Apesar de não constar do Decreto 11.556/2023, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, o MEC também instituiu o Programa 'Leitura e Escrita na Educação Infantil – LEEI'. Esse programa tem como objetivo oferecer formação continuada para profissionais da educação infantil, com ênfase em oralidade, leitura e escrita, visando apoiar teórica e metodologicamente os docentes. Busca também possibilitar o desenvolvimento de práticas educativas que ampliem as experiências das crianças de 0 a 5 anos com a linguagem escrita, respeitando as particularidades da primeira infância e entendendo a leitura e a escrita como práticas sociais integradas ao cotidiano, que sustentam interações e brincadeiras neste período da vida (peça 198).

67. O contato das crianças da educação infantil com experiências de leitura e escrita representa importante aspecto relacionado à integração da educação infantil com os primeiros anos do ensino fundamental, favorecendo o desenvolvimento do processo de alfabetização.

II.5. Marco legal

68. Especificamente sobre a nova política educacional de alfabetização, podem ser destacados os seguintes normativos:

- a) Decreto 11.556, de 12/6/2023 – Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada;
- b) Resolução MEC 5, de 10/11/2023 – Estabelece critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, para a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) em regime de colaboração, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR);
- c) Resolução FNDE 19, de 29/9/2023 – Estabelece as regras e os procedimentos para o pagamento de bolsas de formação continuada aos articuladores da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA);
- d) Resolução FNDE 22, de 24/10/2023 – Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência, execução e prestação de contas dos recursos financeiros destinados, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), às escolas públicas de ensino fundamental anos iniciais, participantes do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.
- e) Portaria MEC 1.773, de 1º/9/2023 – Institui a Comissão de Acompanhamento Permanente do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada;
- f) Portaria MEC 1.774/2023, de 1º/9/2023 – Dispõe sobre as atribuições, a composição e o funcionamento da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa) e define os valores para o pagamento de bolsas de formação continuada para os articuladores do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada;

g) Portaria Inep 351, de 4/8/2023 – Estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ofereçam subsídios para o monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada; e

h) Portaria Inep 441, de 25/9/2023 – Institui o Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica.

II.6. Aspectos orçamentários

69. O presente trabalho tem como objetivo o estudo de um problema (fatores que contribuem para o baixo desempenho na alfabetização dos alunos da primeira etapa do ensino fundamental) que transcende um programa ou uma ação governamental. Assim, considerando todas as variáveis envolvidas no objeto avaliado, torna-se difícil delimitar, com precisão, a totalidade dos valores envolvidos no espectro abordado pelo trabalho.

70. Diversas ações previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024 – Lei 14.822/2024 – preveem repasses de valores para garantia de recursos necessários à educação básica, os quais contribuem para a execução de atividades relacionadas à alfabetização, como, por exemplo, as ações previstas no ‘Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade’ na LOA 2024 (Volume 5), como, por exemplo, ações voltadas para a infraestrutura escolar, para o transporte dos estudantes e para apoio à alimentação das crianças.

71. Além disso, destaca-se como uma das maiores fontes de financiamento da educação básica, o que inclui o ensino fundamental, os recursos provenientes da complementação da União ao Fundeb, que são fundamentais para garantir o valor aluno ano mínimo aplicado na educação básica e que, no exercício de 2024, constituiu cerca de R\$ 46,9 bilhões, correspondente à Ação 00SB – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

72. Especificamente relacionado ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a nova política educacional prevê o repasse de R\$ 3 bilhões aos estados, municípios e ao Distrito Federal para a promoção da alfabetização das crianças do país, tendo sido repassado R\$ 1 bilhão em 2023 e havendo a previsão de mais R\$ 2 bilhões nos próximos três anos (MEC, 2023, disponível em ‘<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/nova-politica-de-alfabetizacao-tera-investimento-de-r-3-bi>’ em 12/6/2023).

III. ARTICULAÇÃO ENTRE AS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE ALFABETIZAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO

73. O intuito do presente capítulo é apresentar o resultado dos exames inerentes à primeira questão de auditoria, os quais se prestaram a avaliar os mecanismos de governança instituídos pelo governo federal para auxiliar na implementação da política nacional de alfabetização, a partir da articulação com os demais entes da federação, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

74. O Decreto 11.556/2023 previu a instalação de instâncias nos níveis federal e estaduais para promover a governança da política, bem como estabeleceu dispositivos atinentes à implementação do regime de colaboração entre os entes federados.

75. Foram constatadas a falta de implementação de instâncias de governança previstas na política pública, a falta de assistência técnica customizada do MEC aos estados para organização institucional de entes estatais a fim de promover o auxílio aos municípios e efetivar o regime de colaboração e a ausência de informações necessárias nos planos de ação para o adequado planejamento das ações a serem implementadas pelos entes federados. As análises sobre esses pontos resultaram nos achados descritos nos Tópicos III.1 a III.5.

III.1. Baixa capacidade de articulação entre as instâncias permanentes e atuantes para avaliar, dirigir e monitorar as estratégias e as ações das políticas de alfabetização

76. Devido à necessidade de estruturação dos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs) na fase inicial da implementação da política pública, a articulação entre o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) e os comitês estaduais limitou-se a auxiliar a implementação destes conselhos, o que resultou na baixa articulação entre as instâncias responsáveis pela governança das políticas de alfabetização, não sendo observadas ações de estratégia, coordenação, supervisão e transparência adotadas pelo comitê federal ante os comitês estaduais, prejudicando, assim, a governança sistêmica da política pública preconizada no art. 13 do Decreto 11.556/2023.

Situação encontrada

77. Observou-se uma baixa articulação entre o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) e os Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs) quanto à coordenação, orientação e gestão das estratégias para implementação de ações vinculadas ao Compromisso, tendo o suporte inicial da instância federal se limitado ao auxílio na criação dos comitês estaduais.

78. O art. 2º do Decreto 11.556/2023 estabelece que compete ao MEC ‘a coordenação estratégica das políticas, dos programas e das ações decorrentes do Compromisso’.

79. Entre as diretrizes para a implementação da política previstas no art. 4º do Decreto 11.556/2023 estão ‘o reconhecimento da autonomia dos entes federativos e do papel indutor, articulador e coordenador do Ministério da Educação na realização das políticas públicas de educação básica’ (inciso I) e ‘o reconhecimento do protagonismo dos Municípios na oferta da educação infantil e da primeira etapa do ensino fundamental e nos processos de alfabetização’ (inciso II).

80. Assim, mesmo considerando a autonomia dos entes federados e o protagonismo da gestão municipal para condução das políticas educacionais voltadas para a etapa da alfabetização, o normativo deixou claro os papéis de indução, articulação e coordenação das ações governamentais destinadas ao cumprimento desse objetivo educacional sob responsabilidade do MEC e, além disso, especificou como um dos eixos estruturantes das ações do Compromisso a governança e a gestão da política de alfabetização.

81. O Decreto 11.556/2023 estabeleceu a instituição de comitês para realização da governança da política, prevendo a instância federal para governança sistêmica do Compromisso – o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) (art. 13) – e as instâncias estaduais para a governança local (art. 21).

82. No caso do Compromisso, é desejável que os diversos comitês instalados atuem de forma articulada, a partir da governança sistêmica conduzida pelo Cenac e das atuações locais dos Ceec instituídos. Do contrário, a atuação isolada de cada comitê poderia apresentar dificuldades e resultados aquém dos esperados.

83. O Cenac foi instituído e teve seu regimento interno aprovado por meio da Portaria MEC 634/2024). As competências do Comitê foram estabelecidas no art. 5º, inciso V, da Resolução SEB/MEC 5/2023.

84. Por outro lado, foi constatado que alguns estados ainda não instituíram o comitê local – Ceec – ou que alguns desses comitês, mesmo instalados, ainda não possuíam regimento interno e/ou não promoviam ações relacionadas à gestão das estratégias necessárias ao atingimento dos objetivos do Compromisso.

85. O documento intitulado 'Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023' apresentou que, conforme dados obtidos em 2023, dez unidades da federação ainda não haviam instituído os respectivos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs) (peça 184, p. 16).

86. Das 23 unidades da federação (UF) que participaram do questionário aplicado no âmbito do Levantamento realizado sob condução do Instituto Rui Barbosa, uma indicou que o comitê estadual ainda não havia sido instituído e outra não respondeu a esse item (arquivo juntado em 'item não digitalizável' na peça 194).

87. Dessas mesmas 23 UF, apenas 3 afirmaram que os respectivos comitês tinham regimento interno aprovado, enquanto as outras 20 (87% do total) declararam a inexistência desse documento. E desse universo de respondentes, apesar de quase a totalidade ter afirmado que os comitês haviam sido instituídos, 6 UF (26% do total) informaram que não foram realizadas reuniões/atividades pelo comitê estadual.

88. Verifica-se que alguns Ceecs ainda estão em fase de organização e estruturação. Como exemplo, pode-se citar o caso de Rondônia, onde 'a política estadual está em fase de regulamentação, na qual está prevista a criação do Comitê Gestor do Proalfa Rondônia, o qual, após reunião com o Ministério da Educação, vai substituir o Ceec realizando todas as suas atribuições' (peça 174, p. 1).

89. Outro exemplo é o estado da Bahia, no qual 'a minuta do Regimento do Comitê está construída para fins de regimento das reuniões e deliberações da política de Alfabetização no Estado da Bahia' (peça 162, p. 705). Em Sergipe, tem-se que 'a Portaria do Comitê Estratégico Estadual do Programa Alfabetizar Pra Valer e do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CEEPAPV/CNCA) 3.953/2024/GS/Seduc foi publicada em 26 de agosto de 2024 e se encontra em processo de constituição do Comitê' (peça 161, p.11).

90. Conforme já destacado, o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) já foi implementado e demonstra ser atuante. As atas das reuniões do Comitê são disponibilizadas ao público na internet e demonstram a realização de discussões sobre elementos cruciais do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, como, por exemplo, deliberações a respeito da implementação do regime de colaboração, da política de formação de professores, das avaliações, de questões relacionadas à equidade, entre outros (peça 119, p. 22-61, e peça 192).

91. Apesar disso, foi observada a baixa articulação do Cenac com os Ceec para orientação e gestão de estratégias voltadas para a implementação de ações relacionadas ao Compromisso, sendo que o apoio prestado pelas instâncias federais no primeiro momento referiu-se ao auxílio para criação dos comitês estaduais (peça 119, p. 9).

92. A cooperação e o fortalecimento da capacidade institucional de atuar de forma coordenada no ciclo das políticas públicas descentralizadas são continuamente exigidos em ambientes onde se desenvolve uma governança multinível, que deve ser vista como o complexo processo de interações contínuas que opera entre vários níveis de governo.

93. Em 2016, o TCU publicou o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, identificando e consolidando boas práticas nacionais e internacionais afetas a essa perspectiva de governança pública.

94. O fortalecimento dos 'Centros de Governo' é requisito necessário para todos os entes da federação, a fim de se garantir o bom funcionamento do sistema de governança multinível. Com base nas definições atinentes ao 'Centro de Governo', de forma análoga, pode-se entender pela existência de estrutura central na política institucionalizada pelo Compromisso para governança sistêmica das estratégias e ações a serem implementadas – o Cenac.

95. A necessidade de uma instância de governança central nas políticas públicas ganha mais importância diante do risco de descontinuidade política, especialmente quando mudanças governamentais frequentemente resultam em alterações bruscas nas diretrizes, a fim de contribuir para a continuidade de projetos estratégicos, como os de alfabetização, evitando interrupções e desperdício de recursos. O lançamento do Compromisso, por exemplo, depende da continuidade de suas diretrizes para ser eficaz.

96. Além de estabilizar metas e princípios, a governança central harmoniza ações em diferentes níveis de governo, prevenindo retrocessos e promovendo eficiência. Ela também facilita o diálogo e a coordenação com stakeholders, contribuindo para a perenidade das políticas públicas. O quadro analítico do referencial publicado pelo TCU apresenta quatro mecanismos necessários para que as funções de governança de Centro de Governo sejam executadas de forma satisfatória: estratégia, coordenação, supervisão e transparência (página 32).

97. No Compromisso, esse papel deve ser desempenhado pelo Cenac, a partir do cumprimento de suas competências e da coordenação e da articulação das estratégias de atuação com os comitês estaduais (Ceec), promovendo, de fato, a governança sistêmica da política pública, conforme preconizado no art. 13 do Decreto 11.556/2023.

98. De forma análoga, os comitês estaduais (Ceec) devem assumir papel preponderante nos estados e no Distrito Federal, a partir da articulação e do apoio aos municípios, a fim de implementar as estratégias e ações necessárias ao atingimento dos objetivos e metas pactuados pelos entes, conforme disposto no art. 21 do Decreto 11.556/2023.

99. O documento intitulado 'Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023' destaca a necessidade de contínua conjugação de esforços entre as instâncias nas três esferas de governo para que a política pública atinja os resultados pretendidos (peça 184, p. 45).

100. O quadro analítico do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo apresenta quatro mecanismos necessários para que as funções de governança de Centro de Governo sejam executadas de forma satisfatória: estratégia, coordenação, supervisão e transparência (página 32). Essas são funções que devem ser assumidas e executadas pelo Cenac, a fim de concretizar a finalidade estabelecida no art. 13 do Decreto 11.556/2023, no sentido de 'realizar a governança sistêmica do Compromisso e colaborar com a formulação e a pactuação de esforços de implementação de políticas, programas e ações em defesa da garantia do direito à alfabetização'.

101. Porém, como já destacado, essas funções de governança não foram executadas pelo Cenac junto aos Ceecs.

Causas

102. Uma possível causa para a falta de articulação entre as instâncias de governança do Compromisso pode se referir ao fato de que, a partir da edição da política, é necessário um tempo para que os comitês se estruturam e se organizem para cumprir suas competências, sendo que, até então, os conselhos estavam nesse período de estruturação e organização.

103. Outra possível causa para essa falta de articulação pode ser a inexistência de mecanismos de integração entre os comitês, como, por exemplo, reuniões periódicas que promovam a troca de experiências relacionadas à implementação de estratégias e ações da política pública e à avaliação dos resultados alcançados nos territórios.

104. A escassez de comunicação e o compartilhamento de informações entre os diferentes níveis de governança também podem ser considerados causas do problema apontado. Em muitos casos, os comitês atuam em esferas distintas (municipal, estadual e federal) sem uma comunicação fluida e sistemática.

105. A ausência de uma estrutura organizacional clara e integrada entre os conselhos pode levar a dificuldades de articulação entre os colegiados. Em muitos casos, esses comitês são criados de forma isolada e com competências sobrepostas, o que dificulta a definição de responsabilidades e a coordenação de ações conjuntas.

106. Além disso, o problema mencionado pode ter como causa possível inoperância de comitês já instalados, caso não adotem medidas de intercâmbio de informações e experiências com outros conselhos já instalados.

107. Por fim, questões políticas e interesses divergentes entre os atores envolvidos podem criar barreiras para a articulação entre os comitês. Quando as decisões são influenciadas por agendas políticas em vez de serem guiadas por objetivos educacionais, é comum que haja competição em vez de cooperação entre os comitês.

Efeitos

108. Como efeito da ausência dessa articulação pode haver rupturas na coordenação da política e a adoção de estratégias e ações pelos entes federados que não sejam as mais adequadas, tendo em vista a falta de orientação e acompanhamento dos colegiados.

109. Caso os comitês atuem de forma isolada e com base em diretrizes que não estão bem delineadas, os comitês podem se tornar redundantes ou, pior, atuar de forma descoordenada, levando a conflitos e a uma execução ineficaz das políticas de alfabetização.

110. Além disso, a ausência de mecanismos eficazes para troca de experiências e dados atualizados resulta na duplicação de esforços e na falta de alinhamento entre as ações, dificultando a implementação de estratégias que promovam avanços reais na alfabetização.

111. Ademais, caso a desarticulação entre os comitês decorra de agendas políticas, tem-se como efeito o risco de descontinuidade nas iniciativas e na colaboração necessária para o sucesso da política de alfabetização.

Proposta de encaminhamento

112. Nesse sentido, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, e considerando as disposições dos arts. 6º, inciso III, e 11 da Portaria MEC 634/2024, que, no âmbito do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso Criança Alfabetizada (Cenac), avalie a maturidade da gestão dos Comitês Estaduais Estratégicos do Compromisso (Ceec), levando em conta, para além da situação de estruturação, regulamentação e funcionamento desses comitês, aspectos relacionados à complexidade de sua atuação territorial que levem em consideração critérios relacionados à quantidade de municípios objetos de ação do Ceec, à diversidade de capacidades políticas e técnicas das secretarias de educação em implementar suas políticas de alfabetização, e aos percentuais municipais e coeficientes de variação de alunos alfabetizados, entre outros critérios que julgar pertinentes, de modo a identificar os aspectos mais críticos para a gestão de cada comitê e, consequentemente, direcionar ações específicas de aperfeiçoamento da governança sistêmica do Compromisso, nos termos do art. 13 do Decreto 11.556/2023, com apoio, naquilo que couber, da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), nos termos do art. 22 do Decreto 11.556/2023.

Benefícios esperados

113. A implementação da recomendação proposta pode contribuir para que haja uma gestão eficiente e integrada em múltiplos níveis das políticas de alfabetização, a partir da articulação e da promoção de interação contínua do Cenac com os comitês subnacionais.

114. A articulação entre os comitês responsáveis pela governança da política pública de alfabetização pode contribuir para a promoção de maior coerência e integração nas ações educacionais. Quando esses comitês atuam de forma coordenada, é possível alinhar diretrizes, estratégias e recursos de maneira mais eficiente, evitando a duplicação de esforços e garantindo que as iniciativas alcancem as escolas e estudantes que mais precisam. Esse alinhamento contribui para que políticas educacionais tenham um impacto mais duradouro e coeso, permitindo um avanço mais consistente nos índices de alfabetização.

115. Além disso, a articulação entre comitês poderá fortalecer a capacidade de monitorar e avaliar a implementação das políticas de alfabetização. Com a troca regular de informações, dados e boas práticas entre os diversos níveis de governança (municipal, estadual e federal), é possível identificar rapidamente obstáculos, corrigir desvios e ajustar estratégias de forma ágil. Isso poderá contribuir para que se tomem decisões baseadas em evidências e, com isso, aumente a eficácia das intervenções voltadas à melhoria do ensino e aprendizagem.

116. Por fim, a articulação entre os comitês de governança pode favorecer o desenvolvimento de uma visão compartilhada e um comprometimento coletivo em torno dos objetivos da política de alfabetização.

III.2. Falta de implementação de instância de governança relacionada ao acompanhamento da execução da política pública, não obstante o MEC estar desenvolvendo procedimentos e produtos de monitoramento do Compromisso e dando divulgação em seu portal na internet

117. Devido à demora para instalação das estruturas de governança pelos gestores da política pública e a possíveis dificuldades operacionais para adoção das ações necessárias para implantação da instância de acompanhamento da política, a Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) não foi implementada, o que pode prejudicar o acompanhamento da execução de estratégias e ações no âmbito do Compromisso e dificultar a realização de controle social sobre a efetivação das estratégias e ações relacionadas ao CNCA.

Situação encontrada

118. A Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) não foi implementada.

119. Importante aspecto relacionado à governança das políticas públicas diz respeito ao acompanhamento do desempenho das ações e dos resultados alcançados, sendo a etapa de avaliação de políticas um dos estágios constantes do consagrado ciclo da política pública.

120. O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Descentralizadas define a etapa de monitoramento e avaliação de desempenho como sendo o 'acompanhamento dos resultados da política, revelando informações úteis ao longo do ciclo que devem alimentar as decisões em etapas subsequentes' (páginas 24 e 38-39).

121. A Portaria MEC 1.773/2023 instituiu a CPA, estabelecendo suas competências em seu art. 2º.

122. Além de representantes do MEC e de autarquias a ele vinculadas (art. 3º, inciso I), a Portaria MEC 1.773/2023 estabeleceu que devem compor a CPA 'representantes da sociedade civil e das associações de pesquisa que atuam na área da alfabetização' (art. 3º, inciso II), a exemplo de membros indicados pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pela União Nacional de Conselhos Municipais de Educação (Uncme) e pelo Fórum Nacional de Conselhos Estaduais de Educação (Foncede), entre outros.

123. A composição da referida Comissão contemplando representantes da sociedade civil demonstra a importância da participação social no acompanhamento e no controle das políticas públicas relacionadas à alfabetização. A importância da participação da sociedade nesse acompanhamento foi destacada na terceira reunião do Cenac (peça 119, p. 35).

124. O art. 7º da Portaria MEC 1.773/2023 estabelece como primeiro ato da CPA a aprovação do seu regimento interno para organização de seus trabalhos e o art. 4º do normativo traz regramentos sobre as reuniões a serem realizadas pelo colegiado.

125. Contudo, o MEC informou que a instituição da CPA ainda estava em curso, não tendo sido finalizada, tampouco havia sido aprovado seu regimento interno; não havendo, assim, disponíveis atas de reuniões da comissão (peça 119, p. 9).

126. Verifica-se que a instituição da CPA foi assunto levado à discussão pelos participantes durante reunião realizada no âmbito do Cenac. Consta na ata da terceira reunião do Cenac, em 17/10/2023, que a decisão pela instituição da CPA foi uma resposta a questionamentos da sociedade, prevendo que a referida comissão deve servir para apoiar o MEC prestando consulta e assessoramento à implementação da política (peça 119, p. 35).

127. Esse trecho constante da ata de reunião do Cenac reforça a importância dada pelos formuladores da política para a instituição e o funcionamento da CPA. Assim, conclui-se que a ausência de atuação dessa comissão traz prejuízos à implementação das ações relacionadas ao Compromisso.

128. A ausência de acompanhamento dos resultados da implementação da política pública prejudica a adoção de medidas corretivas que reorientem as ações a serem realizadas.

129. As atividades de avaliação e acompanhamento da implementação das estratégias e ações do Compromisso são de responsabilidade da CPA, conforme competências estabelecidas no art. 2º da Portaria MEC 1.773/2023, especialmente os incisos II e III.

130. Apesar de a CPA ainda não estar instituída, no site do MEC há seção que trata do monitoramento e avaliação do Compromisso (peça 179, p. 17).

131. Convém destacar que os documentos e painéis de dados disponibilizados apresentam informações relevantes sobre a implementação do Compromisso. Por exemplo, o 'Painel de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada' mostra um panorama com dados acerca da adesão dos entes federados ao Compromisso, da distribuição das matrículas (com a possibilidade de visualização detalhada por recortes sociais e por distribuição geográfica), da situação de infraestrutura das escolas e das notas alcançadas pelos estudantes do 2º ano do ensino fundamental na avaliação do Saeb (com dados de 2021, até então). O referido painel é uma excelente fonte de consulta disponibilizada para a sociedade que possibilita a visualização de dados gerais a respeito da implementação da política pública.

132. No referido site, consta também o 'Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – 2023-2026', publicado em 2023. Segundo a publicação, o objetivo do documento é 'balizar a construção de uma metodologia de monitoramento e avaliação, que possibilite a sistematização de dados e o provimento de informações relevantes e tempestivas, que subsidiem os órgãos gestores nas tomadas de decisão e deliberação inerentes às ações do Compromisso' (peça 183, p. 4).

133. O referido documento apresenta considerações a respeito de: a) 'delimitação do problema, desenho da política e modelo lógico'; b) 'metodologia de monitoramento e avaliação do Compromisso'; e c) 'produtos do monitoramento e avaliação'.

134. Ao tratar da ‘Estrutura Geral do Sistema de Indicadores do Compromisso’, o documento apresenta os ‘indicadores de produto’ relacionados aos cinco eixos do Compromisso e os ‘indicadores de resultado’ da política (peça 183, p. 23-24). Estes últimos são apresentados na Quadro 1.

Quadro 1 – Indicadores de resultado a serem avaliados no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

INDICADORES DE RESULTADO		
Indicadores de Resultado	Percentual de crianças alfabetizadas.	SAEB - Inep
	Indicadores de desempenho no SAEB 2º ano.	SAEB - Inep
	Indicadores de desempenho no SAEB 5º ano.	SAEB - Inep
	Taxa de distorção idade-série.	Inep
	Indicadores de trajetória (insucesso).	Inep

Fonte: Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – 2023-2026 (p. 24)

135. Como produtos do monitoramento e da avaliação previstos, o documento destaca a disponibilização do painel de monitoramento, de relatórios e boletins de monitoramento. O primeiro foi mencionado acima e os últimos também estão disponibilizados no site do MEC.

136. No referido endereço eletrônico, estão disponíveis três relatórios de monitoramento: a) ‘Relatório nº 1, julho de 2023 – Resultados do levantamento sobre os Sistemas Estaduais de Avaliação da Educação Básica – 2023’; b) ‘Relatório nº 2, agosto de 2023 – Diagnóstico sobre políticas e ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023’; e c) ‘Relatório nº 3, novembro de 2023 – Plano de Ações do Território Estadual (PATE) – 2023’.

137. Além disso, estavam disponíveis 24 boletins de monitoramento do Compromisso, que são informes resumidos sobre pontos importantes referentes à implementação da política pública.

138. Também quanto a esses documentos, a exemplo do que já foi mencionado em relação ao painel de monitoramento, deve-se destacar a relevância desses produtos elaborados pelo MEC, apresentando um monitoramento contínuo da política pública, e a importância da divulgação ampla para a sociedade, permitindo, assim, o controle social.

139. Ademais, no mesmo site do MEC, está disponível a ‘Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023’. O documento apresenta informações a respeito da análise dos resultados e da avaliação da implementação por eixo do Compromisso (peça 184). Mais uma vez, merece destaque também a publicação dessa avaliação e da publicidade dada pelo MEC ao documento.

140. Os dados e as informações contidas no primeiro relatório de avaliação divulgado pelo MEC apresentaram análises sobre a implementação dos produtos necessários à estruturação das ações a serem desenvolvidas no âmbito do Compromisso (peça 184, p. 10).

141. Contudo, verifica-se que ainda não foi realizada análise sobre os resultados alcançados pelos entes federados na alfabetização das crianças, a partir da edição do Compromisso. Até porque o referido relatório de avaliação foi publicado em março/2024, antes da divulgação dos resultados obtidos pelos municípios e pelos estados nas avaliações estaduais realizadas em 2023 e das respectivas metas anuais pactuadas até 2030.

142. Passado o estágio inicial da implementação da política e de posse das metas anuais pactuadas pelos entes federados e, ainda, a partir da divulgação anual dos resultados obtidos nas avaliações estaduais, é necessário que seja realizado acompanhamento contínuo da evolução dos indicadores de resultado dos entes federados, com atenção especial para aqueles com piores desempenho, a fim de que possam receber direcionamento específico para melhoria das estratégias e ações a serem implementadas.

143. Assim, entende-se que a CPA ou outro órgão ou comitê que desempenhe suas competências deve desenvolver um plano de acompanhamento contínuo, com periodicidade definida, com a previsão de instrumentos que realizem a avaliação dos resultados das ações implementadas pelos entes federados, a fim de subsidiar o Cenac para que este Comitê contribua para o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso, conforme preconizado no art. 5º, inciso V, alíneas 'a' e 'c', da Resolução SEB/MEC 5/2023.

144. Além disso, é desejável que, nos acompanhamentos realizados sejam destacados os municípios de cada território que não estejam alcançando as metas pactuadas, a fim de dar visibilidade aos entes com maiores dificuldades para o atingimento dos objetivos.

145. E, por fim, é necessário que os resultados dos acompanhamentos realizados pela CPA sejam divulgados para a sociedade, atendendo ao princípio da transparência e permitindo o controle social sobre a implementação da política pública.

Causas

146. O fato de a CPA não ter sido instalada pode ter decorrido de dificuldades operacionais do MEC em adotar as ações necessárias para implantar a Comissão ou da demora dos gestores da política pública em adotar as ações necessárias para implementar a instância de acompanhamento da política.

147. Outra possível causa para a não instalação da CPA é o fato de que o MEC estava direcionando esforços para auxílio à implementação dos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs), para, posteriormente, adotar as medidas necessárias para implantação da comissão de acompanhamento da política.

Efeitos

148. Como efeito, tem-se que o acompanhamento da implementação de estratégias e ações no âmbito do Compromisso pode ficar prejudicado, devido ao não cumprimento das competências atribuídas à CPA. E, ainda, a impossibilidade de controle social sobre o acompanhamento da implementação da política, diante da ausência de atuação da referida comissão.

149. A ausência de uma estrutura dedicada a avaliar de forma contínua o progresso das iniciativas dificulta a identificação de falhas, gargalos e áreas que necessitam de ajustes. Isso pode levar à manutenção de práticas ineficazes, desperdiçando recursos financeiros e humanos e limitando o impacto das políticas na melhoria da alfabetização.

150. Outro possível efeito significativo é a descontinuidade e fragmentação das políticas de alfabetização ao longo do tempo. Quando não há uma comissão responsável por garantir a continuidade das ações, as mudanças políticas e a rotatividade de gestores podem levar ao abandono de programas bem-sucedidos ou à implementação de novas iniciativas sem um diagnóstico adequado. A falta de acompanhamento regular faz com que os programas percam consistência, dificultando a construção de uma trajetória de melhorias sustentáveis no processo de alfabetização, o que afeta negativamente o desempenho escolar dos alunos e o desenvolvimento educacional no longo prazo.

151. Além disso, a inexistência de uma comissão permanente de acompanhamento prejudica a transparência e a prestação de contas da política pública. Sem um órgão responsável por monitorar, coletar e divulgar dados sobre o andamento das políticas, fica mais difícil garantir que os investimentos e esforços estejam sendo aplicados de forma eficiente, podendo prejudicar a transparência e reduzir a credibilidade das políticas de alfabetização.

Propostas de encaminhamento

152. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** ao Ministério da Educação (MEC) de que a falta de instalação da

Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) e, consequentemente, a ausência de realização das competências atribuídas a esse colegiado prejudicam o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao Compromisso e afrontam as disposições constantes da Portaria MEC 1.773/2023.

153. Ademais, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, no âmbito da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) ou outro órgão ou comitê que desempenhe suas competências, defina plano de acompanhamento para a realização contínua de avaliações, com periodicidade definida e com ampla divulgação para a sociedade, a fim de medir e divulgar o progresso e desempenho dos estados em relação ao Indicador Criança Alfabetizada, as quais apresentem análises acerca dos resultados obtidos pelos entes estaduais e destaquem os municípios de cada território que não estejam alcançando as metas pactuadas, com o objetivo de subsidiar a adoção de medidas para o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e contribuir para o alcance das metas acordadas, em observância ao disposto no art. 2º da Portaria MEC 1.773/2023.

Benefícios esperados

154. Como benefício esperado, entende-se que a proposta de ciência ao MEC acerca do não cumprimento do dispositivo legal referente à instalação e atuação da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada pode reforçar a necessidade do cumprimento do normativo, possibilitando o aprimoramento das ações de acompanhamento da implementação da política educacional.

155. Além disso, entende-se que a proposta de recomendação acima pode contribuir a implementação de processos de avaliação contínua dos resultados apresentados pelos entes federados, possibilitando o acompanhamento das ações e dos resultados da política pela sociedade e a adoção de medidas corretivas pelos gestores da política, a partir da identificação de pontos fracos relacionados às ações em curso.

156. Ademais, a existência de uma comissão permanente pode contribuir para o fortalecimento da transparência e a prestação de contas da política pública.

III.3. O Ministério da Educação não fornece assistência customizada aos entes estaduais para auxiliar na organização e na institucionalização de práticas de gestão e articulação a serem executadas junto aos municípios para implementação das políticas de alfabetização

157. Devido às diferentes capacidades organizacionais das secretarias estaduais de educação e ao fato de que historicamente os entes estaduais, em geral, não atuam na primeira etapa do ensino fundamental, constata-se diferenças nas capacidades institucionais dos estados para implementação das estratégias e ações voltadas para a efetivação do regime colaborativo, o que culmina em diferentes níveis de maturidade e capacidade estadual para prover o apoio necessário aos municípios para implementação das políticas de alfabetização, prejudicando, assim, a efetivação do regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal e contribuindo para os baixos índices de proficiência das crianças e a perpetuação da situação problema, conforme resultados apresentados nas avaliações da alfabetização.

Situação encontrada

158. Os estados apresentam diferentes níveis de capacidade institucional para implementar as estratégias e ações voltadas para a alfabetização, a fim de efetivar o regime de colaboração junto aos municípios.

159. O ponto fulcral do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada é a efetivação do regime de colaboração entre os entes federados dos diferentes níveis do governo, conforme preconizado no art. 211 da Constituição Federal.

160. O regime de colaboração é destacado em diversos pontos do Decreto 11.556/2023, ressaltando a importância da conjugação dos esforços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com a finalidade de garantir o direito à alfabetização das crianças brasileiras, conforme previsto no art. 1º do normativo.

161. O art. 3º, inciso I, prevê como um dos princípios do Compromisso ‘a colaboração entre os entes federativos, observado o disposto no art. 211 da Constituição’. O art. 4º, inciso IV, elenca como uma das diretrizes para a implementação da política de alfabetização ‘o fortalecimento do regime de colaboração dos estados com os municípios, com foco na promoção da equidade educacional no território’. Uma das estratégias previstas para implementação do Compromisso preconizadas no art. 11, inciso I, é ‘o fortalecimento do regime de colaboração, com vistas a promover a articulação entre os entes federativos e os seus sistemas de ensino na realização das políticas, dos programas e das ações estabelecidas no âmbito do Compromisso’. Todos esses dispositivos constam do Decreto 11.556/2023.

162. O MEC destacou que o pressuposto principal para o sucesso da implementação das ações relacionadas ao Compromisso é o protagonismo dos estados na condução das políticas de alfabetização (peça 119, p. 6).

163. O documento intitulado ‘Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023’ apresentou que, conforme dados obtidos em 2023, 10 unidades da federação ainda não possuíam atos normativos que instituíam as respectivas políticas de alfabetização, o que corresponde a 37% do total.

164. O documento ressalva que, para os casos em que a política de alfabetização já tinha sido instituída, não foi possível verificar o alinhamento dos normativos às orientações do MEC, devido ao fato de que tais orientações ainda não foram editadas (peça 184, p.21-22).

165. Muitos estados têm iniciativas próprias voltadas à melhoria da alfabetização e grande parte já dispunha de estrutura organizacional e normatização legal para tratar dessa etapa educacional mesmo antes da edição do Decreto 11.556/2023.

166. De forma exemplificativa, podem ser citados os estados do Ceará (Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic Ceará, instituído pela Lei Estadual 14.026, de 17/12/2007), de Rondônia (Programa de Alfabetização do Estado de Rondônia – Proalfa Rondônia, instituído pela Lei Estadual 5.735, de 22/1/2024), de Tocantins (Programa de Fortalecimento da Educação – PROFE, instituído pela Lei Estadual 4.220, de 28/8/2023), de Sergipe (Programa Alfabetizar pra Valer, instituído pela Lei Estadual 8.597, de 7/11/2019), do Paraná (Programa Educa Juntos, instituído pela Lei Estadual 21.323, de 20/12/2022), de Goiás (Programa de Alfabetização Alfamaís Goiás, instituído pela Lei Estadual 21.071, de 9/8/2021), do Espírito Santo (Programa pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes, instituído pela Lei Estadual 10.631, de 28/3/2017), de Alagoas (Programa Escola 10 – Criança Alfabetizada, instituído pela Lei Estadual 8.768, de 9/12/2022), entre outros.

167. Alguns estados já realizam trabalhos reconhecidamente bons nas políticas e ações relacionadas à alfabetização dos alunos do ensino fundamental, com a obtenção de bons resultados nas provas externas realizadas para avaliação do nível de proficiência dos estudantes.

168. Como exemplo, pode-se citar o caso do Ceará, que possui programa de alfabetização há 20 anos e que sabidamente é uma referência educacional no Brasil posicionado no primeiro lugar na relação dos estados com melhores resultados na alfabetização das crianças do 2º ano do ensino fundamental.

169. Em 2007, o Estado do Ceará iniciou o Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic. A origem do Paic aponta para o trabalho desenvolvido pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar, criado em 2004, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (peça 160, p. 2).

170. Inspirado no sucesso do Paic implementado no Ceará, o Estado de Rondônia, em 2020, passou a dedicar especial atenção à alfabetização dos alunos do ensino fundamental. O programa desenvolvido no estado levou o mesmo nome: Programa Alfabetização na Idade Certa – Paic Rondônia (que atualmente foi renomeado para Programa de Alfabetização de Rondônia – ProAlfa Rondônia).

171. O Paic Rondônia (Paic-RO) foi liderado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), que, determinado a contribuir para a melhoria na educação do estado, realizou estudos e contratou serviços especializados de consultoria, a fim de apoiar as estruturas municipais de educação, fornecendo recursos diversos relacionados à gestão pedagógica, como, por exemplo, material didático desenvolvido no âmbito do Programa, formação de professores e gestores educacionais, sistemas de avaliação para acompanhamento do progresso dos estudantes, orientações pedagógicas para os educadores, entre outros.

172. A partir da implantação do Paic-RO, o estado saltou de 19º para 5º lugar no ranking que apresenta a medida de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental – Indicador Criança Alfabetizada (ICA), tendo como referência os resultados obtidos no Saeb 2021 e nas provas estaduais em 2023. A evolução apresentada nos índices de alfabetização no estado demonstra o sucesso das ações implementadas no âmbito do Programa. No Capítulo VIII, será apresentada de forma mais detalhada a experiência observada no Estado de Rondônia, como exemplo de boas práticas.

173. É possível constatar que os estados apresentam diferentes níveis de capacidade institucional para implementar as estratégias e ações voltadas para a alfabetização e para efetivar o regime de colaboração junto aos municípios, como evidenciado pelo ‘2º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada’, elaborado pelo MEC, que trouxe o ‘Diagnóstico sobre Políticas e Ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023’ (peça 181).

174. É certo que cada ente federado é dotado de autonomia para implementar as estruturas organizacionais e as políticas educacionais que entendem mais adequadas e eficientes. Com isso, tem-se que não há um modelo ideal que deve ser adotado obrigatoriamente por todos os estados e municípios.

175. Mas, independentemente dos modelos existentes ou das estruturas escolhidas, é indiscutível, a importância, em regra, do apoio das secretarias estaduais às secretarias municipais de educação para implementação das políticas educacionais.

176. Essa é a premissa do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: o estado assume também o protagonismo da política, assumindo papel fundamental de agente articulador em seu território para colocar em prática o regime de colaboração interfederativa e gerir a atuação conjunta com os municípios.

177. O ‘Diagnóstico sobre Políticas e Ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023’, apresentado no ‘2º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada’, destacou a falta de assistência técnica e/ou financeira destinada aos municípios pelos estados (peça 181, p. 31).

178. De forma geral, há oportunidade para aprimoramento das capacidades estatais e das políticas estaduais voltadas para a alfabetização. Uns estados podem precisar mais e outros

menos, mas é possível contribuir para a melhoria da atuação junto aos municípios, como os exemplos dos estados que avançaram nos indicadores de alfabetização infantil.

179. Vê-se que a maior parte das políticas de alfabetização estaduais contemplam dispositivos relacionados à efetivação do regime de colaboração nos respectivos territórios. Contudo, colocar em prática as ações para consecução desse regime de colaboração exige um trabalho articulado, com centro de governança multinível para dirigir, controlar e monitorar os resultados da política, o que pode exigir maior esforço político e institucional das secretarias estaduais de educação para lidar com as diversas realidades municipais.

180. Tão grande quanto o desafio dos municípios em executar as políticas de alfabetização e dos estados em realizar a articulação e apoiar as gestões municipais é a atribuição do MEC em realizar a coordenação estratégica das políticas, dos programas e das ações decorrentes do Compromisso, conforme preconizado no art. 2º do Decreto 11.556/2023.

181. Como já mencionado, o lançamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada corresponde ao início de um processo para melhoria na alfabetização das crianças brasileiras. Para que esse processo seja exitoso, é imprescindível que os estados promovam a articulação e o apoio aos municípios e que a União coordene a implementação das estratégias e das ações governamentais pelos entes federados.

182. A realidade educacional brasileira é diversa, com disparidades significativas entre os territórios, e, por isso, um acompanhamento próximo dos estados é vital. Esse acompanhamento permite que a União identifique as especificidades locais e contribua com ajustes e soluções personalizadas, a partir das dificuldades observadas.

183. Certamente, a exemplo dos estados, os municípios também apresentam diferenças quanto à capacidade institucional de implementação das políticas de alfabetização e, seguindo a mesma lógica, a tendência é que os entes municipais com piores resultados sejam os que apresentam maiores dificuldades, conforme destacado pelo MEC (peça 119, p. 10).

184. Outro ponto relevante é que o acompanhamento contínuo da União possibilita o compartilhamento de boas práticas entre os estados. Cada estado possui desafios e avanços específicos em seus sistemas educacionais e a experiência de alguns pode servir como exemplo para outros, otimizando as políticas de alfabetização de maneira colaborativa.

185. A criação de uma rede de troca de conhecimento, mediada pela União, pode acelerar a identificação de soluções eficientes e reduzir o tempo necessário para corrigir possíveis falhas nos programas estaduais e municipais. Destaque-se que esse tema relacionado ao reconhecimento e compartilhamento de boas práticas é um dos eixos estruturantes do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (art. 12, inciso V, do Decreto 11.556/2023).

186. Tem-se ciência de que é uma tarefa desafiadora. Mas a complexidade que envolve a implementação das políticas educacionais exige soluções com grandes esforços.

187. Dessa forma, é desejável que o MEC, juntamente com o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso, identifique nos estados as principais dificuldades enfrentadas no território para implementação das políticas de alfabetização e as oportunidades de melhoria na atuação e estruturação dos entes estaduais para promoção do regime de colaboração.

188. Ao analisar o conteúdo do Decreto 11.556/2023, pode-se intuir que essa articulação entre as instâncias governamentais poderia ser realizada pelos agentes da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), instituída pelo art. 22 do normativo, para garantir a gestão das ações pactuadas no Compromisso.

189. Isso porque os agentes da Renalfa são responsáveis pela articulação das estratégias e ações a serem implementadas no âmbito da política pública. Contudo, há elevado risco de que essa

assistência técnica a ser realizada pelo MEC junto aos estados e municípios possa não ser possível no âmbito da Renalfa, tanto pela complexidade das tarefas a serem realizadas como pelo fato da sobrecarga de atividades enfrentadas por esses agentes, como será relatado no Subtítulo IV.1.

190. *Apesar de ser uma tarefa que exigirá esforço, verifica-se que os gestores do MEC já se propuseram a adotar medidas semelhantes para coordenar a gestão da implementação de ações do Compromisso. Conforme se verifica na ata da quarta reunião do Cenac, gestores do MEC sugeriram reunião “com cada estado para acompanhar se a formação está acontecendo de forma colaborativa entre estados e municípios, junto com representante da Undime” e a realização de ‘conversa com os estados para entender e apoiar a governança’ (peça 119, p. 42).*

191. *Uma opção de apoio aos entes já adotada no estado de Rondônia é a contratação de consultoria especializada para implementação e acompanhamento da política de forma customizada. Nesse trabalho, dada a cronicidade do problema, vishumbra-se que o MEC possa adotar esse tipo de solução, de modo a apoiar os entes com piores indicadores de alfabetização ou estagnados na superação do problema.*

192. *Nesse caso, a consultoria contratada seria responsável por realizar o diagnóstico detalhado da realidade estadual e de seus municípios, identificando as lacunas de gestão e os pontos de melhoria a serem trabalhados, especialmente no que se refere às atividades de gestão pedagógica – aquelas que chegam, de fato, no nível das escolas, tudo sob orientação do MEC.*

193. *Para colocar em prática as melhorias apontadas e detalhadas pelo MEC ou por consultoria especializada, os estados devem adotar as ações junto aos municípios para efetivar as medidas necessárias ao aprimoramento da organização institucional e da gestão pedagógica, orientando os entes municipais quanto à implementação de atividades relacionadas à formação de gestores escolares e professores, à disponibilização e utilização de material didático, ao uso de ferramentas de avaliação e acompanhamento dos alunos, entre outras.*

194. *Essa tarefa sob responsabilidade estadual também é bastante desafiadora. Caso o estado entenda que não tem condições de adotar todas as ações necessárias por conta própria, entende-se que, também nessa situação, pode ser contratada consultoria especializada para auxiliar na gestão e na implementação das políticas de alfabetização, a exemplo do que foi realizado no âmbito do Paic Rondônia.*

195. *Certamente, não é possível que o MEC atenda de forma customizada todos os estados simultaneamente. Além disso, é possível que, respeitada a autonomia dos entes, alguns estados optem por não receber esse auxílio do Ministério. Por isso, entende-se que esse trabalho pode acontecer paulatinamente, iniciando por aqueles com os resultados mais baixos nos índices de alfabetização, pois, supostamente, são os que mais precisam de auxílio para aprimoramento dos processos para o alcance de melhores índices relacionados a essa etapa educacional.*

196. *Nesse sentido, entende-se que é importante que, ao longo do processo de implementação do Compromisso, a União atue fortemente no apoio aos entes estaduais, identificando os estados que mais precisam de auxílio para gerir e articular as políticas de alfabetização junto aos municípios, notadamente iniciando pelos estados com os resultados mais baixos verificados no Indicador Criança Alfabetizada.*

197. *O documento intitulado ‘Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023’ destacou a importância de adoção de ações concretas para se efetivar o regime de colaboração, especialmente com o novo estágio de implementação da política após a fase inicial de estruturação (peça 184, p.53).*

Causas

198. Uma possível causa para o incipiente apoio de alguns estados aos entes municipais, é o fato de, historicamente, os governos estaduais não atuarem na primeira etapa do ensino fundamental, mas somente na segunda etapa desse nível educacional e no ensino médio. A responsabilidade por esta etapa educacional é dos municípios e, por isso, os estados não a consideravam em seu planejamento territorial. Pode-se dizer que o CNCA trouxe maior ênfase na colaboração federativa.

199. Com base nos dados do Censo Escolar 2021, observam-se situações bem distintas quanto ao grau de municipalização dos anos iniciais do ensino fundamental: Bahia, Ceará, Paraná, Pernambuco, Piauí e Maranhão têm mais de 99% de suas matrículas ofertadas pelas redes municipais, enquanto Acre, Amapá, São Paulo e Rio Grande do Sul ofertam parte significativa das matrículas dessa etapa pela rede estadual, com 41,7%, 32,7%, 26,1% e 33,2%, respectivamente (Todos Pela Educação, 2022). Não se pode adotar essa causa como regra geral, haja visto o exemplo do Ceará, com grau de mais de 99% de municipalização de matrículas de alfabetização, não obstante ser modelo de regime de colaboração federativa nessa área. Importa citar o desafio da cooperação federativa com o olhar para o território, ao invés do olhar de atuação limitado a quem é o responsável por cada rede:

‘(...) na medida em que existe grande heterogeneidade na oferta dos Anos Iniciais, é frequente governos estaduais se entenderem menos responsáveis pelos resultados de alfabetização, priorizando ações focadas para outras etapas - Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Dessa forma, o problema do analfabetismo escolar e suas consequências, muitas vezes, não são abordados de forma cooperativa. Ao limitar suas ações às etapas de ensino mencionadas acima, os governos estaduais acabam por ignorar um de seus papéis fundamentais dentro do pacto federativo, qual seja, a de coordenação de esforços para ações que respondem às demandas do território, e não apenas de suas redes. (Todos Pela Educação, 2022, p. 15)’

200. Outra causa que afeta a efetivação do regime de colaboração junto aos municípios é a organização institucional das secretarias estaduais de educação a partir dos recursos financeiros e das capacidades técnicas e operacionais das equipes disponíveis, o que varia de acordo com cada realidade do ente estadual. Além disso, há estados que possuem maior tradição de cooperação entre os níveis de governo, com sistemas bem estabelecidos de comunicação e coordenação, e que tendem a avançar mais rápido na implementação do regime de colaboração no âmbito do CNCA.

Efeitos

201. Como efeito, as diferentes capacidades institucionais dos estados para implementação das estratégias e ações voltadas para a efetivação do regime de colaboração junto aos municípios podem resultar em disparidades nos índices de alfabetização entre os entes estaduais e entre as regiões do país. Estados com maior capacidade institucional, que dispõem de recursos financeiros e técnicos adequados, conseguem implementar programas de forma mais eficaz e contínua, levando a melhores resultados de aprendizagem. Por outro lado, estados com menor capacidade podem enfrentar dificuldades para garantir o cumprimento das metas de alfabetização, agravando as desigualdades educacionais no país.

202. Em última análise, tem-se que os estados com menor capacidade institucional tendem a apresentar baixos índices de proficiência das crianças e a perpetuação da situação problema, conforme resultados apresentados nas avaliações da alfabetização, o que acarreta o desenvolvimento infantil e na capacidade das crianças se desenvolverem no nível adequado nas séries seguintes, prejudicando o desenvolvimento escolar dos alunos.

203. Outro efeito importante é a possível descontinuidade das políticas públicas em estados com capacidades institucionais mais limitadas. Quando um estado carece de infraestrutura administrativa robusta e de equipes qualificadas, há um maior risco de interrupção nas ações e estratégias planejadas, especialmente diante de mudanças políticas ou de gestores. Sem um suporte

institucional sólido, programas de alfabetização podem ser abandonados ou perder eficácia ao longo do tempo, prejudicando a trajetória de aprendizado dos alunos.

204. Por fim, as disparidades nas capacidades institucionais também podem afetar a possibilidade de estabelecer um regime de colaboração eficaz entre estados e municípios. Quando alguns estados possuem uma estrutura mais eficiente de governança e outros enfrentam limitações, a cooperação intergovernamental se torna mais desafiadora, pois há um desequilíbrio nas condições de planejamento, execução e avaliação das políticas. Isso pode resultar em uma falta de coesão nas estratégias de alfabetização, dificultando a construção de uma política educacional unificada e abrangente. Consequentemente, a efetividade das políticas públicas de alfabetização pode ser comprometida, prejudicando o alcance de metas estabelecidas e a melhoria da educação.

Propostas de encaminhamento

*205. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que, juntamente com o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), disponibilize assistência técnica aos estados e aos respectivos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs), de forma direta ou por outros meios que entender adequados, iniciando por aqueles com os resultados mais baixos verificados no Indicador Criança Alfabetizada, com o objetivo de:*

i) realizar diagnóstico customizado em cada estado sobre a maturidade da gestão territorial das ações pedagógicas, formativas e de articulação do Compromisso, incluindo a coleta de dados sobre a criação de estruturas de coordenação, definição de responsabilidades, composição de equipes e atribuição de cargos e funções aos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação; e

ii) a partir do diagnóstico mencionado no item anterior, identificar oportunidades de melhoria na gestão pedagógica e na articulação da implementação das políticas de alfabetização pelos entes estaduais junto aos municípios, a fim de contribuir para a implementação do regime de colaboração, em atenção ao disposto no art. 211 da Constituição Federal, no art. 1º, no art. 3º, inciso I, no art. 4º, inciso IV, no art. 11, inciso I, todos do Decreto 11.556/2023.

Benefícios esperados

206. A partir da recomendação proposta, espera-se que o MEC, em parceria com o Cenac, ofereça apoio personalizado e próximo aos estados que mais necessitam de ajuda para melhorar a organização institucional e gestão de suas políticas educacionais. Isso pode ser feito diretamente ou por meio de consultoria contratada, ou por outros métodos adequados, visando aumentar a eficiência no uso dos recursos e alcançar melhores resultados.

207. Ao fornecer assistência técnica customizada, os gestores federais podem ajudar os estados a superarem suas limitações e a desenvolver programas mais robustos e eficazes. Esse suporte contribui para um aumento na qualidade da educação oferecida, especialmente em regiões mais vulneráveis.

208. Além disso, o apoio da União pode fortalecer a capacidade administrativa e técnica dos estados, promovendo uma transferência de conhecimento e melhores práticas. Com assistência para capacitação de gestores e para modernização das infraestruturas educacionais, os estados podem aprimorar suas habilidades de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas. Isso cria uma base mais sólida para a sustentabilidade das ações, permitindo que os estados se tornem mais autossuficientes na implementação de suas estratégias educacionais, mantendo um padrão mais elevado de governança.

209. Por fim, o apoio dos gestores federais pode estimular uma colaboração mais efetiva entre estados e municípios, consolidando o regime de colaboração. Quando os estados menos estruturados recebem suporte para alinhar suas políticas às diretrizes estabelecidas, cria-se um ambiente de maior cooperação e integração. Essa articulação pode resultar em um sistema educacional mais coeso e eficiente, em que os esforços são complementares. Com isso, é possível construir um sistema de alfabetização mais unificado, capaz de gerar impactos positivos, promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável da educação.

III.4. Inexistência de planos de ação apresentados pelos estados que contenham o diagnóstico da situação dos respectivos territórios, o planejamento das ações a serem implementadas, as metas a serem alcançadas, os beneficiários e o cronograma de execução

210. Devido à estruturação incipiente dos instrumentos previstos para o início da implementação da política pública em seu primeiro ciclo, constatou-se a inexistência de planos de ação apresentados pelos estados com os elementos necessários à planificação das ações a serem implementadas, o que prejudica o planejamento, o monitoramento e a transparência da política pública, contrariando o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023.

Situação encontrada

211. Os planos de ação apresentados pelas unidades da federação para implementação das estratégias e ações relacionadas ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada não contêm informações sobre o diagnóstico da situação dos entes, sobre o planejamento da execução da política (identificando, por exemplo, metas estabelecidas e cronograma de execução), entre outros requisitos, prejudicando a planificação das ações governamentais e o respectivo monitoramento e avaliação, em desacordo com o art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023.

212. O art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023 dispõe que compete ao Cenac ‘apreciar e aprovar os planos de ação dos entes federativos para a implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso’ (destaques inseridos). Pela leitura sistêmica dos normativos da política pública, verifica-se que esses planos de ação mencionados nesse dispositivo legal são os Planos de Ações do Território Estadual (Pates).

213. O Plano de Ações do Território Estadual é o principal instrumento criado pelo Compromisso para efetivação do regime de colaboração. A Resolução SEB/MEC 5/2023 aponta as disposições relativas a esse instrumento enquanto estabelece os critérios para apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, para a implementação do Compromisso em regime de colaboração, por meio do quarto ciclo (2021-2024) do Plano de Ações Articuladas (PAR).

214. O art. 2º da Resolução SEB/MEC 5/2023 dispõe que a assistência técnica e financeira da União aos entes federados no âmbito do Compromisso, por meio do PAR, se dará segundo as seguintes modalidades de atendimento: ‘demandas do território estadual’ (inciso I); e ‘demandas individuais’ (inciso II).

215. O MEC ressalta o papel central do Plano de Ações do Território Estadual como instrumento para efetivar o regime de colaboração no âmbito do Compromisso, ao afirmar que, por meio do Pate, cada ente federado faz um diagnóstico das políticas e ações de alfabetização da respectiva rede de ensino, seguindo de planejamento de ações do território estadual referentes à formação de profissionais da educação com foco na alfabetização e recomposição da aprendizagem e à disponibilização de materiais suplementares para estudantes e professores (peça 119, p. 7).

216. Dessa forma, fica claro que o Pate é uma ferramenta que deve conter o diagnóstico das políticas e ações relacionadas à alfabetização de determinado território e, a partir de então, o planejamento das ações a serem implementadas no estado e nos respectivos municípios.

217. O Pate foi previsto inicialmente para ter vigência anual e tem como objetivo levantar e consolidar as demandas do território por ações disponibilizadas pelo Compromisso (art. 3º da Resolução SEB/MEC 5/2023), especificamente relacionadas à formação de professores e profissionais da educação e à disponibilização de materiais suplementares/complementares (neste último caso, somente no que diz respeito à reprodução de material gráfico) (art. 4º da Resolução SEB/MEC 5/2023).

218. Na sexta reunião do Cenac, realizada em 14/8/2024, foi aprovada a proposta de prorrogação do Pate em vigor, passando a vigor até 2025 (antes previa-se o exercício até 2024) e, em seguida, aprovada também a proposta de alteração do prazo de duração do Pate, que passou a ser bianual (a partir do Plano atual, que passou a ter vigência em 2024-2025) (peça 192, p. 2-3).

219. Na mesma discussão, foi reforçada a importância do Pate, ao se destacar que o Plano deve ser, de fato, aprovado dentro do território e passar pelas análises dos comitês estaduais (Ceecs) e do Cenac. Além disso, dada a relevância do instrumento, destacou-se a necessidade do contínuo monitoramento dos Pates (peça 192, p. 3-4).

220. O 3º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, publicado pelo MEC em outubro de 2023, destaca o papel articulador do Pate ao afirmar que o instrumento 'adota como premissa o planejamento articulado e coordenado entre as secretarias estaduais de educação e as redes municipais, pensando o seu território de maneira integrada' (peça 182, p. 6).

221. O documento ressalta que o Pate deve traduzir o regime de colaboração tripartite entre União, estados e municípios, para atendimento das demandas do território estadual. O Plano tem como principal objetivo o levantamento e a consolidação das demandas do território por ações do Compromisso a serem implementadas pelos estados em parceria com os municípios, com assistência técnica e financeira da União (peça 182, p. 7).

222. A adesão ao modelo proposto é voluntária, tanto pelas secretarias estaduais de educação quanto pelas redes municipais. Todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao Pate. Das redes municipais, apenas seis municípios não fizeram a adesão (peça 191, p. 1).

223. Ao aderir ao Pate, as redes municipais se comprometem a planejar e registrar suas demandas por formação e materiais suplementares, nos moldes do Pate do seu território. Enquanto a adesão por parte dos estados implica a responsabilidade pelo planejamento e implementação das suas ações de formação e pela disponibilização de materiais suplementares, considerando o acesso à assistência financeira da União, por meio do PAR, e as demandas das redes municipais do seu território (peça 182, p. 7).

224. O Anexo 1 do 3º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada apresenta as informações consolidadas dos Pates de cada estado e do Distrito Federal (peça 182, p. 29-127).

225. Os Pates disponibilizados apresentam informações resumidas acerca das ações relacionadas a formação de profissionais da educação e da disponibilização de material didático suplementar, sem especificar requisitos básicos relacionados ao planejamento das ações, como, por exemplo, beneficiários das ações, valores envolvidos e metas a serem atingidas (peça 182, p. 29-127).

226. A elaboração de um plano de ação (ou de um documento com função similar) é um requisito fundamental para a implementação de políticas públicas realizadas por meio de transferências da União para os demais entes federados.

227. A importância do plano de ação se justifica pelo fato de ser o documento no qual os entes federados devem detalhar os objetivos que pretendem alcançar com os recursos recebidos, as ações a serem realizadas para esse fim e os recursos a serem dispendidos em cada uma delas. Além

disso, devem ser indicadas metas que permitam avaliar o cumprimento desses objetivos. Em resumo, o plano de ação é uma síntese do planejamento elaborado para a execução da política pública.

228. E o planejamento é uma etapa essencial para a correta implementação de qualquer política pública, o que se extrai do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (página 45). Com efeito, este estabelece que a política pública ‘orienta-se por uma formulação geral que defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas’. Nesse sentido, o referido referencial elenca como boa prática ‘a definição de objetivos precisos o suficiente para permitir uma delimitação nítida do campo de atuação da política, traduzindo-os, por sua vez, em metas precisas e objetivamente caracterizadas’. O documento prossegue afirmando que essas metas devem concorrer ‘para a consecução dos propósitos mais gerais da intervenção pública, de modo a orientar as ações governamentais e assegurar a transparência sobre metas e resultados’ (página. 47).

229. No mesmo sentido, o Referencial de Controle de Políticas Públicas (página 49) dispõe que constituem boas práticas de desenho e institucionalização da política pública: i) apresentar de forma clara e objetiva a teoria que a sustenta, explicitando a forma como ela incide sobre as causas e sobre os efeitos do problema; ii) explicitar de forma clara os objetivos da política; iii) definir metas objetivas de entrega de produtos, de desempenho e de alcance de resultados; iv) delimitar e caracterizar o público-alvo das ações governamentais; e v) definir critérios para priorização de beneficiários.

230. Observa-se que, para além de permitir sua adequada implementação, a existência de um planejamento que defina esses aspectos é fundamental também para que, posteriormente, seja possível monitorar a eficácia, a eficiência e a efetividade da política pública. Por este motivo, constata-se que a adequada elaboração do plano de ação pelos estados e pelo Distrito Federal permite (e é condição para) que a União, a quem incumbe aprovar a prestação de contas, consiga verificar se os recursos foram aplicados de forma correta.

231. Com relação aos elementos básicos que um plano de ação deve conter para se considerar que a política pública foi suficientemente planejada, além dos Referenciais de Controle de Políticas Públicas e de Avaliação de Governança em Políticas Públicas (os quais, como já mencionado, elencam boas práticas relevantes), é cabível a utilização, por analogia, da Resolução 4/2020 do FNDE, e do Decreto 11.531/2023. Isso porque esses normativos trazem requisitos mínimos para a elaboração de instrumentos de planejamento no âmbito de outras políticas públicas que se desenvolvem de forma semelhante à instituída pela ferramenta do Pate, como por exemplo, a identificação e delimitação das ações a serem firmadas, as metas quantitativas, a previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas e o cronograma de execução físico-financeira.

232. Dessa forma, é desejável que os planos de ação apresentados pelos estados e pelo Distrito Federal contenham os seguintes elementos mínimos: i) realização de diagnóstico/justificativa e descrição de objetivos que efetivamente se relacionem com a realidade e com os desafios enfrentados pelo ente nacional e pelos municípios de seu território; ii) definição de metas específicas e mensuráveis para cada despesa, as quais devem indicar de forma clara os bens e serviços que serão adquiridos com os recursos recebidos e seus quantitativos; e iii) qualificação precisa dos destinatários das ações que serão implementadas, permitindo que se verifique o atendimento dos beneficiários.

233. Contudo, os Pates disponibilizados pelo MEC denotam que os planos de ação não apresentam informações detalhadas a respeito da aplicação dos recursos recebidos da União, o que prejudica consideravelmente o planejamento da política pública.

234. As informações divulgadas pelo MEC no Anexo I do 3º Relatório de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada com a apresentação das demandas consolidadas dos Pates por território (peça 182, p. 29-127) permitem concluir que esses instrumentos são, na prática, uma ferramenta para pleito de recursos, sem detalhamento da aplicação dos recursos disponibilizados pelo MEC, por meio de assistência técnica e financeira, aos estados para que sejam destinadas aos municípios dos respectivos territórios.

235. Esses documentos não especificam como se dará, na prática, a implementação do regime de colaboração.

236. Após reunião com os gestores para tratar das propostas decorrentes da matriz de achados do trabalho, o MEC enviou considerações a respeito dos temas tratados no encontro (peça 193). Nesse documento, o Ministério afirma que ‘o Pate não é somente uma ferramenta para pleito de recursos. É uma ferramenta para levantamento de demandas dos estados e municípios por materiais suplementares e formação de professores e profissionais da educação para atendimento, por meio do PAR’ (peça 193, p. 8).

237. Ademais, o MEC alega que o Pate já é, em grande medida, a efetivação do regime de colaboração, ‘na medida que possibilita a consolidação de demandas municipais e estaduais por materiais e formações, com foco na alfabetização e na recomposição da aprendizagem, para atendimento pelos estados, com apoio técnico e financeiro da União’ (peça 193, p. 8).

238. Os apontamentos feitos pelo Ministério vão ao encontro do que a equipe de auditoria havia levantado. Atualmente, o Pate apresenta pedidos consolidados de demandas municipais e estaduais. É uma ferramenta que pleiteia junto ao MEC recursos relacionados à formação de professores e impressão de materiais suplementares, a partir da consolidação de demandas territoriais.

239. No entanto, o instrumento não traz elementos que permitam verificar como serão aplicados esses recursos. Desses recursos disponibilizados pelo MEC, não é possível saber quanto será destinado a cada município, como se dará a aplicação nos entes municipais com a indicação dos beneficiários, quais as metas a serem alcançadas com a execução desses recursos, tudo isso a partir de diagnóstico detalhado da situação dos entes federados. Tais requisitos deveriam estar especificados a fim de se verificar, na prática, como se dará a execução das competências de cada ente para efetivar o regime de colaboração.

240. Observa-se, no modelo de termo de adesão assinado pelos entes federados (peça 189, p. 5-9), que esse documento aponta, de maneira genérica, as obrigações do MEC e do ente ao firmarem o compromisso.

241. Adicionalmente, o Ministério alegou que ‘o Pate iniciou-se com um diagnóstico da situação das políticas de alfabetização em cada ente federado que aderiu a ele, conforme expresso no 2º relatório de monitoramento do CNCA (de agosto de 2023)’ (peça 193, p. 9).

242. O documento ‘Diagnóstico sobre Políticas e Ações voltadas à alfabetização no âmbito dos entes federados – 2023’ apresentou pesquisa realizada junto às redes de ensino, a fim de colher informações sobre as políticas e ações voltadas à alfabetização existentes no país (peça 181).

243. A realização do referido diagnóstico representa uma boa prática aplicada pelo Ministério. Esse instrumento é fundamental para se obter conhecimento a respeito da realidade das redes de ensino para início da implementação das estratégias e ações do Compromisso.

244. Contudo, para efetivação do regime de colaboração por meio do Pate, tendo como base a necessidade de gestão e articulação dos entes estaduais junto aos municípios do território, é necessário que haja conhecimento detalhado da realidade de cada rede municipal. Só a partir de um diagnóstico detalhado das redes municipais é possível saber quais recursos devem ser direcionados a

cada município e vincular esse repasse a outros elementos já mencionados (quantidade de beneficiários, cronograma de execução, metas a serem alcançadas).

245. Assim, o diagnóstico mencionado pelo MEC foi insumo importante para se obter uma fotografia da situação das redes de ensino no início da implementação da política pública. Mas a operacionalização do Pate – o principal instrumento da política educacional para efetivar o regime de colaboração – demanda o conhecimento detalhado da situação das redes municipais, o que deve ser alcançado a partir de diagnóstico que apresente os requisitos já mencionados.

246. O art. 5º, inciso II, alínea 'f', e inciso VII, alínea 'b', da Resolução SEB/MEC 5/2023 mencionam a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos transferidos pela União para execução das ações previstas nos Pates. Frise-se que as prestações de contas dos recursos repassados no primeiro ciclo dos Pates ainda não aconteceram.

247. Conforme dispositivos legais mencionados, o estado deve prestar contas dos recursos transferidos pela União para implementação das ações previstas nos Pates, o que deve observar documento emitido pela Undime sobre o cumprimento dessas ações pelo ente estadual junto aos municípios.

248. Contudo, durante a fase de análise das prestações de contas, não é possível verificar o atingimento dos objetivos e das metas, considerando a falta de informações detalhadas no planejamento dos Pates.

249. A inadequação dos planos de ação acarreta efeitos nocivos para a implementação da política pública. Dentre eles, destacam-se: i) falhas no planejamento das atividades a serem realizadas, em razão da apresentação dos referidos planos sem os devidos aprofundamento e fundamentação das medidas que se pretende adotar, o que pode comprometer a execução do programa e a distribuição equitativa dos recursos no âmbito de cada ente federado; ii) riscos ao desempenho dos entes nacionais no atingimento da política pública; e iii) deficiências e falta de transparência, por não se ter elementos suficientes que justifiquem a aplicação dos recursos e permitam seu adequado monitoramento, o que ocasiona a impossibilidade de accountability, de avaliação da eficácia da política pública e da demonstração do bom uso do recurso público.

250. Entende-se que os Pates apresentados até o momento correspondem à fase inicial da implementação da política, período no qual se dispunha de prazo limitado para planejamento e aprovação das ações a serem implementadas pelos entes subnacionais.

251. Contudo, é importante que, nos demais ciclos, os Pates apresentem, de fato, o planejamento das ações a serem implementadas, com o devido detalhamento necessário, tendo em vista que o regime de colaboração é a principal premissa do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e que o Plano de Ações do Território Estadual é o principal instrumento para efetivação desse regime de colaboração.

252. O que se tem nos Pates atualmente (pleito de recursos consolidados em relação a formação de professores e profissionais da educação e a disponibilização de materiais suplementares/complementares) não reflete os conteúdos definidos pelo próprio ME. Os Pates não apresentam diagnóstico das políticas e ações de alfabetização da respectiva rede de ensino; não apresentam um planejamento detalhado de ações do território estadual; não contêm regras claras de execução junto aos municípios; não apresentam metas detalhadas que possibilitem um monitoramento mais refinado no uso dos recursos; não especificam os beneficiários das ações; e não apresentam cronograma de execução físico-financeira.

253. Assim, conclui-se que a forma como o Pate está normatizado na Resolução SEB/MEC 5/2023 não atende ao que se espera dos planos de ação dos entes federativos para a

implementação de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso, preconizados no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023.

254. Dessa forma, entende-se que o MEC deve promover ajustes no Pate para que esse instrumento passe a incorporar os requisitos necessários a planos de ação dos entes federativos para a implementação de políticas, programas e ações governamentais; ou, caso o Ministério entenda pela manutenção do Pate da forma como está normatizado atualmente (pleito consolidado de recursos para formação de professores e profissionais da educação e a disponibilização de materiais suplementares/complementares), que passe a exigir dos estados outro plano de ação, que, por sua vez, atenda a esses critérios.

Causas

255. A falta de requisitos importantes nos Planos de Ações do Território Estadual pode ter como causa a estruturação incipiente para o início da implementação da política pública em seu primeiro ciclo e a inobservância dos dispositivos acima descritos. Os campos disponibilizados para preenchimento pelos estados não previam os requisitos necessários para o bom planejamento das ações a serem executadas.

256. Além disso, tem-se como causa para o problema apontado a falta de tempo adequado para o planejamento das ações previstas, em decorrência do curto período disponibilizado entre a apresentação dos planos e o início da execução orçamentária.

257. Outro fator que contribui para a deficiência desses planos é a ausência de diagnósticos precisos e atualizados sobre a realidade educacional nas localidades onde serão executadas as políticas. Tem-se que, em grande parte das vezes, os planos são elaborados sem uma análise aprofundada dos dados locais. Essa falta de embasamento impede que os planos sejam adaptados às particularidades de cada contexto, resultando em estratégias genéricas e ineficazes, que não atendem às reais demandas da comunidade escolar e, conseqüentemente, não geram o impacto esperado.

Efeitos

258. Como efeito, tem-se que a ausência de requisitos importantes nos Pates, como, por exemplo, o diagnóstico detalhado da situação dos entes federados e o estabelecimento de metas a serem alcançadas com a aplicação dos recursos disponibilizados, prejudica o planejamento, o monitoramento e a transparência da política pública e, sobretudo, a accountability dos recursos descentralizados pelo governo federal.

259. Como resultado do pouco prazo para preenchimento dos Pates, os planos carecem de estrutura detalhada e estratégias sustentáveis, dificultando sua implementação efetiva e o alcance das metas de alfabetização.

260. A falta de clareza no diagnóstico da situação local, nos objetivos, metas, beneficiários e no cronograma de execução pode levar a uma implementação desordenada e sem foco, na qual os gestores e educadores não têm diretrizes claras sobre o que precisa ser feito. Isso resulta em desperdício de recursos financeiros e humanos, pois os esforços acabam sendo dispersos em ações que não têm o impacto desejado. Conseqüentemente, os índices de alfabetização podem não apresentar os resultados esperados.

Proposta de encaminhamento

*261. Dessa forma, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que oriente a elaboração dos planos de ação pelos estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates), ou adeque os já existentes, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma*

a induzir que sejam adequadamente elaborados e contenham o planejamento da implementação da ação governamental e informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta, tais como: i) diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; ii) planejamento detalhado de ações do território estadual; iii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; iv) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários; e v) cronograma de execução físico-financeira; em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023 e com observância ao disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução FNDE 4/2020, no art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União.

Benefícios esperados

262. A proposta de recomendação acima pode contribuir para o aprimoramento no planejamento e no direcionamento da implementação das ações governamentais, aumentando-se as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos. Destaca-se que possibilitará ainda a tomada de decisões com base em evidências e de forma mais transparente.

263. Além disso, podem ser apontados como benefícios a melhoria do desempenho e o aumento da qualidade do gasto público, maior eficiência na gestão e no planejamento da política pública, além de promover a distribuição equitativa dos recursos entre os entes beneficiários.

264. Ademais, a existência de requisitos mínimos nos planos facilita o monitoramento e a avaliação contínua das políticas de alfabetização. Com metas e indicadores de desempenho bem definidos, é possível acompanhar o progresso das ações e realizar ajustes pontuais quando necessário, contribuindo para que os objetivos estabelecidos sejam alcançados de forma eficiente. Isso permite uma gestão mais transparente e baseada em dados, o que melhora a tomada de decisões e maximiza o uso dos recursos disponíveis.

III.5. Descumprimento de dispositivos normativos relacionados à necessidade de apreciação do mérito do conteúdo das propostas de planos de ação previamente à aprovação destes

265. Devido ao pouco tempo entre a elaboração do Planos de Ação do Território Estadual e a aprovação destes para início da execução orçamentária, constatou-se que não houve análise do mérito quanto ao conteúdo desses Planos pelas instâncias competentes previamente à sua aprovação, o que pode ter ocasionado a falta de avaliação detalhada dos planejamentos territoriais pelos estados, com a consequente aprovação de Planos com ações inadequadas.

Situação encontrada

266. Os Planos de Ação do Território Estadual apresentados pelos estados não tiveram análise prévia a sua aprovação pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e pelo Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac).

267. Ainda sobre os Pates, o art. 6º, inciso VI, da Resolução SEB/MEC 5/2023 dispõe que a SEB/MEC deve realizar análise final das propostas dos Pates e o art. 7º do normativo que a celebração do termo de compromisso previamente à assistência financeira destinada por meio do Pate deve ser precedida por análise de mérito da SEB/MEC e financeira do FNDE, conforme transcrito a seguir:

‘Art. 6º O Pate será elaborado no módulo do CNCA no SIMEC, observando-se as seguintes etapas: (...)

VI - Análise final da SEB/MEC: a SEB deve analisar a proposta de Pate de cada território estadual à luz das regras e diretrizes do CNCA;

VII - Aprovação do Pate: o CEEC deve apreciar o PATE do território estadual, observando o parecer de mérito da SEB/MEC; (...)

Art. 7º A assistência financeira do MEC e do FNDE para implementação do PATE se dará por meio da celebração de Termo de Compromisso do PAR com o estado, para atendimento das demandas consolidadas da rede estadual e das redes municipais adesas ao PATE.

Parágrafo único. A celebração do Termo de Compromisso será precedida de análise de mérito da SEB/MEC e financeira do FNDE para as ações propostas, conforme critérios definidos no Anexo desta Resolução.'

268. O MEC informou que, nesse primeiro ciclo do Pate, não foi realizada a análise específica do conteúdo dos Pates pela SEB/MEC, conforme transcrito a seguir (peça 119, p. 8):

'3.10. No que tange à ao inciso VI do art. 6º acima, esclarecemos que as análises dos Pates foram realizadas no próprio SIMEC, não tendo sido emitido parecer específico. No primeiro ano de implementação (2023), os planos foram submetidos ao CENAC para aprovação, tendo em vista que os Comitês Estratégicos Estaduais (CEEC) ainda não haviam sido instituídos na maioria dos estados. O procedimento foi apresentado pelo MEC ao CENAC e aprovado na reunião do Colegiado em 17 de outubro de 2023, conforme ata de reunião SEI 5073867.'

269. Nas considerações apresentadas pelo MEC sobre as propostas decorrentes da matriz de achados do trabalho, o Ministério afirmou que (peça 193, p. 10):

'O termo "análise de mérito" não é utilizado no âmbito do Pate, trata-se de instrumento utilizado para análise dos planejamentos do PAR 4, independentemente de ser de demandas do Pate ou não. As análises de mérito de iniciativas planejadas para atendimento do Pate foram devidamente realizadas no SIMEC PAR4 pela SEB, seguindo a regulamentação específica do PAR. Não houve qualquer termo de compromisso celebrado no nível do Pate.'

270. A afirmação do MEC de que o termo 'análise de mérito' não é utilizado no âmbito do Pate não se amolda ao contido no art. 6º, incisos VI e VII, da Resolução SEB/MEC 5/2023 transcritos acima. Esses dispositivos estabelecem que a SEB/MEC deve realizar análise final da proposta de Pate de cada território estadual e que, para aprovação do Plano, o CEEC deve apreciar o Pate do território estadual, observando o parecer de mérito da SEB/MEC.

271. Pelo texto do normativo, depreende-se que deve haver análise de mérito pela SEB/MEC previamente à aprovação do Pate e que essa análise deve compor parecer de mérito que deverá ser levado em consideração pelo CEEC.

272. Ademais, no art. 7º, parágrafo único, da Resolução SEB/MEC 5/2023 (transcrito acima), é disposto que deve haver análise de mérito da SEB/MEC e financeira do FNDE para as ações propostas previamente à celebração do Termo de Compromisso do PAR com o estado, para atendimento das demandas consolidadas no Pate.

273. O FNDE encaminhou exemplos de pronunciamentos sobre a análise financeira, os quais apresentam parecer padronizado informando que, no que se refere ao aspecto financeiro, foram analisados os valores aprovados, a empenhar e de contrapartida do planejamento indicado, os quais estão em conformidade às quantidades aprovadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), posicionando-se favorável à pactuação dos termos de compromisso, cabendo aos entes federados assegurar a execução dos itens demandados (peças 41 a 114).

274. Acerca da aprovação dos Pates, verificou-se que os planos de ação não foram apreciados pelo Cenac, a despeito do previsto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023. A ata da terceira reunião do Cenac comprova que houve a decisão do Comitê pela aprovação ad referendum dos Pates e pelo prosseguimento das ações planejadas para viabilização da execução orçamentária (peça 119, p. 32-34).

275. O MEC afirmou que ‘a aprovação dos Pates pelo Cenac no primeiro ano, em detrimento dos Ceecs, foi devidamente justificada ao próprio Cenac, tendo em vista que os comitês estaduais ainda estavam sendo instituídos nos estados naquele momento’ (peça 193, p.10).

276. Conforme já mencionado, embora se configure uma irregularidade, é de alguma forma escusável que, no primeiro ano de vigência do Compromisso, tenha havido a organização e a estruturação das instâncias e dos instrumentos necessários à execução das ações relacionadas às políticas de alfabetização.

277. Por outro lado, deve-se ressaltar que a análise de mérito pela SEB/MEC e a análise financeira pelo FNDE são importantes elementos para avaliação da viabilidade das ações e propostas constantes dos Pates, assim como a apreciação dos Planos pelo Cenac após a análise dos documentos nos respectivos Ceecs.

278. Ressalte-se que, nesse primeiro ciclo do Pate, devido ao curto prazo para início da execução das ações, os entes federados tiveram período reduzido para formular suas propostas, como se pode observar nas manifestações de participantes das primeira e segunda reuniões do Cenac.

279. Na primeira reunião do Comitê, realizada em 25/7/2023, foi destacado que ‘representantes dos estados e municípios manifestaram preocupação com o cronograma curto para a elaboração das políticas e do Plano de Ação do Território Estadual pelas redes de ensino, expressando que não será possível conduzir um processo com qualidade e ampla participação com um prazo curto’ (peça 119, p. 24).

280. Na segunda reunião do Cenac, realizada em 14/8/2023, uma das participantes ressaltou que ‘sentiu falta de debater diversos aspectos da política e que o tempo de formulação pelos entes federados é curto, especialmente porque nem todos já têm política’ (peça 119, p. 28).

281. O período curto para elaboração das políticas e para formulação dos Pates no âmbito primeiro ciclo para efetivação da política é fator que reforça a necessidade de avaliação criteriosa sobre o planejamento efetuado pelos entes federados, a fim de avaliar se as metas pactuadas são adequadas e factíveis.

Causas

282. O fato de não ter havido a análise de mérito da SEB/MEC para as ações propostas nos Pates previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência financeira para implementação dos Planos nesse primeiro ciclo, bem como o fato de ter havido a aprovação ad referendum dos Planos pelo Cenac podem ter decorrido do pouco tempo disponível entre a elaboração dos Planos e a aprovação destes para início da execução orçamentária.

Efeitos

283. Como efeito, deixou-se de analisar com o detalhamento necessário os planejamentos territoriais realizados pelos estados, podendo ter sido aprovados Planos com ações inadequadas. Sem uma análise criteriosa prévia, é possível que os planos contenham lacunas significativas. Isso pode resultar em programas que, ao serem implementados, falhem em atingir os resultados esperados, prejudicando o avanço dos índices de alfabetização e desperdiçando recursos públicos.

Propostas de encaminhamento

284. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** ao Ministério da Educação (MEC) de que a ausência de análise de mérito da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) ou de análise financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as ações propostas nos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência

financeira para implementação dos Pates afronta o disposto no art. 6º, incisos VI e VII, e no art. 7º, ambos da Resolução SEB/MEC 5/2023.

*285. Além disso, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** ao Ministério da Educação (MEC) de que a aprovação ad referendum dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) no Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), sem a prévia apreciação dos Planos pelo referido Comitê, afronta o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023.*

Benefícios esperados

286. Como benefício esperado, entende-se que as propostas de ciência ao MEC acerca da ausência de análise de mérito da SEB/MEC ou de análise financeira do FNDE para as ações propostas nos Pates previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência financeira para implementação dos Planos e sobre a falta de apreciação dos Pates pelo Cenac previamente à aprovação destes podem reforçar a necessidade do cumprimento dos normativos e da análise detalhada das ações territoriais planejadas.

287. Essa análise detalhada permite que gestores identifiquem eventuais falhas, incoerências ou lacunas antes da implementação, o que aumenta a chance de sucesso das políticas. Com planos mais sólidos e bem estruturados, há uma maior probabilidade de alcançar as metas estabelecidas, promovendo melhorias nos índices de alfabetização e otimizando o uso dos recursos disponíveis.

288. Além disso, a apreciação prévia dos planos possibilita a criação de estratégias mais eficazes de monitoramento e avaliação ao longo da execução das políticas. Quando as instâncias responsáveis revisam e validam os planos antes de sua aprovação, é possível definir indicadores claros de sucesso e estabelecer mecanismos para acompanhar o progresso das ações. Com um monitoramento eficiente, os gestores podem tomar decisões baseadas em dados reais, aumentando a eficiência e o impacto das políticas de alfabetização.

289. Por fim, a apreciação prévia dos planos reforça a transparência e a credibilidade do processo de elaboração de políticas públicas.

IV. GESTÃO PEDAGÓGICA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

290. A implementação de políticas educacionais no Brasil enfrenta desafios significativos, especialmente no que diz respeito à gestão pedagógica e ao suporte técnico e financeiro necessários para promover a alfabetização na primeira etapa do ensino fundamental. As três seções a seguir exploram, respectivamente, as dificuldades enfrentadas pelos articuladores municipais da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa) e as oportunidades de aperfeiçoamento na assistência técnica e financeira oferecida pelo MEC.

291. A primeira seção destaca a sobrecarga de funções dos articuladores da Renalfa, que acumulam diversas responsabilidades sem o suporte necessário, comprometendo a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. A falta de clareza nas atribuições e a ausência de estrutura física e recursos humanos adequados são questões críticas que demandam atenção para garantir a eficácia das políticas de alfabetização.

292. A segunda seção aborda as oportunidades de melhoria na assistência técnica e financeira do MEC, especialmente no que tange à aplicação das avaliações formativas. A ausência de recursos para impressão das provas e a falta de apoio técnico para a utilização da Plataforma CAEd Digital são barreiras que afetam o acompanhamento do desempenho dos alunos.

293. No contexto de assistência financeira, a terceira seção aborda a intempestividade de aplicação de recursos para disponibilização de material didático suplementar e formação continuada.

294. As análises sobre esses pontos resultaram nos achados descritos nos Tópicos IV.1, IV.2 e IV.3.

IV.1. Sobrecarga e limitações ao exercício de funções pelos articuladores municipais da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa)

295. Devido à abordagem de supervisão distante adotada pelo MEC, deixando lacunas no acompanhamento direto e na gestão efetiva das políticas educacionais, ocorreu dificuldade de gerenciamento de funções dos articuladores municipais da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), considerando que esses agentes acumulam atribuições e responsabilidades diversas relativas a outras funções, além de acumularem atribuições dos eixos de gestão, formação e mobilização, devendo exercer atividades complexas, como planejamento estratégico, execução de políticas, engajamento comunitário, entre outras, o que levou à dificuldade em implementar estratégias e ações planejadas e em cumprir as atribuições previstas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023, devido à necessidade de atender a múltiplas demandas.

Situação encontrada 1

296. Foi identificada dificuldade de gerenciamento de funções dos articuladores municipais da Renalfa, considerando que esses agentes acumulam atribuições e responsabilidades diversas relativas a outras funções, além de acumularem atribuições dos eixos de gestão, formação e mobilização, devendo exercer atividades complexas, como planejamento estratégico, engajamento comunitário, entre outras.

297. Conforme estabelecido na Portaria MEC 1.774/2023, a Renalfa será composta por representantes em diferentes níveis. No âmbito nacional, 5 representantes da SEB/MEC coordenarão nacionalmente a gestão e formação. Nos estados, haverá 2 articuladores indicados pelas secretarias estaduais e pela Undime. Em regiões com unidades descentralizadas, 2 articuladores de gestão e um de formação atuarão no território regional. No âmbito municipal, há apenas um articulador responsável por acumular as funções de gestão e formação. A Figura 2 apresenta as atribuições dos articuladores municipais da Renalfa.

Figura 2 – Atribuições dos articuladores municipais da Renalfa



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme art. 11 da Portaria MEC 1.447/2023.

298. Com o objetivo de conhecer as diferentes realidades municipais na implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, a equipe de auditoria encaminhou questionário eletrônico aos articuladores municipais (peça 197). As respostas destacam a falta de clareza e orientação sobre responsabilidades e procedimentos, como elaboração de relatórios e acompanhamento de visitas técnicas. Além disso, os articuladores municipais enfrentam sobrecarga devido a múltiplas demandas e funções, sem tempo suficiente para cumprir suas responsabilidades no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Sugestões incluem reduzir carga horária, aumentar o número de articuladores por município e dividir atribuições.

299. Nos termos da Nota Técnica 162/2024/DPDI/SEB/SEB, para prestar apoio à gestão da Renalfa, são realizadas reuniões mensais de alinhamento e a realização de ciclos formativos trimestralmente, além da utilização da plataforma Avamec Interativo para viabilizar o processo formativo dos estados e municípios (peça 19, p. 31, item 4.46). Nota-se, no entanto, que as reuniões com a coordenação nacional da Renalfa são realizadas apenas com articuladores estaduais e estes são responsáveis pela formação dos articuladores regionais e municipais, em um modelo de formação cascata.

300. Importante observar que os estados apresentam níveis diferentes de maturidade de articulação entre as redes e isso deveria ter sido levado em conta ao determinar o direcionamento de orientações aos articuladores. Um eventual modelo rígido de comunicação vertical, em que as diretrizes da Renalfa são direcionadas da União para os estados, destes para as regionais e, por fim, para os municípios, sem nenhum tipo de conhecimento ou vivência sobre as singularidades que marcam as redes de ensino, pode limitar a troca de experiências e a adaptabilidade das ações locais. Os relatos colhidos por meio do questionário enviado aos articuladores municipais reforçam o sentimento de necessidade de melhoria no processo de articulação entre os agentes da Renalfa de diferentes níveis, a exemplo da citação a seguir (peça 197, p.637):

‘Trocas de experiências entre os articuladores municipais. Nosso grupo de whatsapp do RENALFA é silenciado e apenas os articuladores regionais podem colocar os informes. Tiro minhas dúvidas com articuladores municipais que conheço, sendo que seria bem produtivo essa troca com todos. A elaboração do PTA mesmo, deveria ter tido mais informações e acabou ficando muitas dúvidas no preenchimento. (Articulador 2654)’

301. Embora as ocorrências identificadas nos questionários aplicados no decorrer da auditoria não possam ser generalizadas, elas indicam que existe dificuldade de gerenciamento de funções dos articuladores municipais da Renalfa, somada à insuficiente formação desses atores, considerando que esses agentes acumulam atribuições e responsabilidades diversas relativas a outras funções, além de acumularem atribuições dos eixos de gestão, formação e mobilização, devendo exercer atividades complexas, como planejamento estratégico, execução de políticas, engajamento comunitário, entre outras.

302. Embora a segregação de funções de gestão e formação tenha sido feita para articuladores regionais, em reunião da equipe de auditoria com o MEC para apresentação da matriz de achados (peça 193, p. 3), o MEC afirmou, sobre os articuladores municipais, que:

‘(...) A proposta de segregar gestão e formação não parece convergente com as evidências reunidas no campo de pesquisa sobre formação de profissionais de educação que apontam, explicitamente, que a segregação destas tarefas com equipes/profissionais diferentes tende a enfraquecer a dimensão formativa que perde sua capacidade de incidir sobre decisões estratégicas de alocação de recursos, organização de processos, monitoramento e avaliação indispensáveis à implementação efetiva das políticas.’

303. Ressalta-se que não foram apresentadas pesquisas ou avaliações de campo que suportem a afirmação de que a segregação de gestão e formação prejudica a operacionalização das iniciativas do Compromisso.

304. Em esclarecimentos prestados pelo MEC, foi dito que não é atribuição do articulador municipal a operacionalização das ações de formação e gestão descritas nos incisos I a IV da Portaria MEC 1.774/2023 (peça 193, p.2). No entanto, os articuladores ainda são responsáveis por realizar a articulação e interlocução com a Secretaria de Educação e outros gestores que compõem sua equipe estratégica. Isso também demanda tempo e conhecimento dos agentes da Renalfa, pois essas não são tarefas pontuais, visto que a coordenação e o alinhamento estratégico entre as partes envolvidas são tarefas que demandam uma atuação ativa e comprometida dos articuladores. No questionário, 103 sugestões de melhoria foram sobre o tópico sobrecarga e multiplicidade de tarefas, que podem ser encontradas no Apêndice H. **A Error! Reference source not found.** Figura 3, a seguir, ilustra alguns trechos retirados do questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais (peça 197).

Figura 3 – Sobrecarga de atribuições dos articuladores municipais da Renalfa.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, de acordo com dados obtidos por meio de questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais da Renalfa (peça 197). Destaques inseridos.

305. A demanda por objetivos mais claros e prazos mais extensos para a realização das tarefas indica uma pressão por eficiência que pode não estar alinhada com a realidade operacional dos articuladores municipais. Eles são frequentemente o ponto de contato mais próximo das escolas e dos professores, o que significa que são a primeira linha de resposta para uma variedade de questões e demandas. Isso inclui não apenas a implementação de programas de formação continuada, mas também a adaptação desses programas às necessidades locais, a mobilização de recursos, a coordenação com outras iniciativas educacionais e a comunicação com os níveis estadual e nacional da Renalfa.

306. Importante ressaltar que o nível de engajamento dos articuladores é significativo. Em visitas locais aos estados Alagoas, Rondônia e Tocantins, a equipe de auditoria observou que havia muita dedicação dos articuladores em suas atividades. Relatou-se, por exemplo, a existência de

diversos grupos de mensagens instantâneas entre os articuladores, sendo que foi dito que o grupo atende praticamente 24 horas por dia. Foi destacado, também, que os articuladores municipais têm se empenhado consideravelmente em aprimorar seus conhecimentos para atender às exigências de suas funções, sendo mencionado, inclusive, que este ano de 2024 foi o ano de maior estudo de suas carreiras. Além disso, conforme dados obtidos das respostas do questionário eletrônico, 2.491 de 3.410 (73%) respondentes destacaram o engajamento dos participantes durante os encontros como aspecto positivo quanto à organização e à programação dos encontros formativos.

307. Outro fator interessante é que a atuação da Renalfa em todo o território é uniforme, ou seja, não há diferenciação nas atribuições e no número de articuladores baseado em necessidades locais específicas. Nessa linha, na primeira reunião do Cenac, realizada em 25/7/2023, houve questionamento ao MEC por representante da Undime sobre o valor da bolsa para os articuladores municipais ser menor que a bolsa dos demais. Conforme relatado na ata da referida reunião, “em resposta, representantes do Ministério da Educação compreenderam a sensibilidade, no entanto ressaltaram as limitações orçamentárias e as diferenças de escala nas responsabilidades de cada ator” (peça 119, p.24).

308. A título de exemplo, o município de Porto Velho possui 116 escolas da rede pública que atendem a alunos de 1º e 2º anos. No entanto, existem 2 articuladores estaduais para atender a 52 municípios. Ainda que fossem somados os números de articuladores municipais e regionais, o resultado de articuladores para atendimento dessa rede seria de 106, o que ainda seria menor que o número de escolas que o articulador municipal de Porto Velho teria que atender, realizando visitas técnicas, prestando orientações contínuas e ofertando assistência técnica e pedagógica às equipes de gestão escolar, dentre outras atribuições. A necessidade de uma equipe de apoio também surgiu nas respostas ao questionário eletrônico.

309. Na 4ª reunião do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, em 27/2/2024, foi expressa preocupação com o número insuficiente de articuladores em grandes municípios (peça 119, p. 45). O MEC reconheceu a necessidade de um estudo para entender a complexidade desses locais, especialmente aqueles com mais de 300 mil habitantes, onde um único articulador é insuficiente. O MEC destacou que já há mais de 7 mil bolsistas pagos diretamente, mas reforçou que o desenho da política é complexo.

Situação encontrada 2

310. Foram identificadas limitações no exercício de atribuições dos articuladores municipais da Renalfa, considerando falta de disponibilização de estruturas, escassez de formação específica, entre outras.

311. É importante considerar que os articuladores da Renalfa são agentes responsáveis por ações sistêmicas que visam ampliar a capacidade institucional dos sistemas de ensino, mas não foi prevista a disponibilização de estrutura física e/ou equipamentos para o desempenho de suas atividades. Assim, é preciso destacar a importância de ampliação da capacidade dos governos locais de forma sustentada, no que tange a recursos humanos (de atividades fins e de gestão) e financeiros, por meio de compromisso político de longo prazo, tanto da esfera de governo subnacional quanto central/federal, para que sejam viabilizadas as condições estruturais adequadas para implementação da descentralização.

312. Além disso, outras dificuldades foram relatadas pelos articuladores municipais por meio do questionário eletrônico aplicado (peça 197), como depreende-se da Figura 4.

Figura 4 – Principais dificuldades enfrentadas para articular e organizar a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Resistência à mudança das práticas pedagógicas por parte dos professores e/ou diretores escolares.	49%
Dificuldade de mobilização ou engajamento dos professores nas atividades de formação propostas.	35%
Deficiência na formação de professores que lecionam em turmas de alfabetização.	34%
Falta de uma política oficial de alfabetização que oriente e integre as ações de toda a rede.	26%
Descontinuidade ou constante mudança da política ou das ações de alfabetização.	23%
Dificuldade de realização de visitas e/ou acompanhamento tempestivo das ações junto às escolas.	22%
Falta de alinhamento entre a política de alfabetização existente e as necessidades das escolas e alunos.	19%
Escassez de facilitadores, parceiros ou especialistas qualificados para compartilhar minhas atribuições.	11%
Dificuldade na comunicação e/ou disseminação de informação junto a todas as partes interessadas da rede.	11%

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de respostas ao questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais da Renalfa (peça 197).

313. Aponta-se que as opções ‘Deficiência na formação de professores que lecionam em turmas de alfabetização’ e ‘Dificuldade de mobilização e engajamento dos professores nas atividades de formação propostas’ foram assinaladas por 34% e 35% dos respondentes, respectivamente. Importante ressaltar que não foram realizados procedimentos específicos para avaliar a formação inicial e continuada de docentes nesta auditoria, em razão da complexidade da matéria.

314. No entanto, o Tribunal de Contas da União realizou auditoria sobre o tema (processo TC 020.739/2022-2), a qual avaliou os programas do MEC e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) voltados à formação inicial de professores da educação básica. A auditoria verificou inexistência de planejamento estratégico nacional, o que resulta na impossibilidade de identificar as carências formativas de cada estado. Também constatou que a ausência de planejamento tem reflexo na oferta dos programas de formação, que não priorizam as necessidades nacionais e acabam por se concentrar em algumas regiões. Há previsão para que a referida auditoria será objeto de monitoramento no ano de 2025.

315. Importante diferenciar as atividades de formação de professores e/ou diretores e formação dos articuladores. Os articuladores municipais são responsáveis por liderar as ações de formação de profissionais de educação, enquanto articuladores regionais e estaduais são responsáveis pela formação dos articuladores municipais.

316. Nesse contexto, um ponto que merece destaque é o fato de que os encontros com coordenadores regionais da Renalfa são percebidos como breves, informativos e, muitas vezes, marcados em cima da hora, o que limita sua utilidade como oportunidades formativas. A falta de suporte teórico e conceitual direcionado aos articuladores municipais é uma preocupação, assim como a ausência de formação específica, que se limita a orientações gerais e reuniões técnicas e administrativas. Os articuladores ressaltaram, ainda, que demandas urgentes e sem agenda clara dificultam o trabalho eficaz no âmbito do Compromisso. No questionário, 105 sugestões de melhoria foram sobre o tópico necessidade de formação específica e 50 foram sobre falta de clareza nas atribuições, que podem ser encontradas no Apêndices F e G. A seguir, transcrevem-se alguns trechos retirados do questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais (peça 197):

‘Enquanto articuladora senti falta de uma capacitação maior e clareza nas ações e papéis a desempenhar, até porque acredito por ser algo novo não tenha clareza. (Articulador 38)

Até o presente momento não obtivemos nenhuma formação da Renalfa e nenhum treinamento, somente algumas lives e reuniões com articuladores regionais. Solicito se possível que tenhamos um treinamento para melhor tirar as dúvidas que ainda temos, pois, até mesmos os articuladores regionais, muitas vezes não conseguem suprir nossas dúvidas. (Articulador 436)

Sugiro que práticas de ações formativas possam ser efetivadas junto aos articuladores municipais e esses, por sua vez, possam ampliar essas formações em suas respectivas redes. O que, de fato ocorre atualmente, são encontros que tratam mais de informações do que a formação propriamente dita. (Articulador 1241)'

317. Observa-se também que, dentre as dificuldades mencionadas pelos articuladores, encontram-se 'Falta de uma política oficial de alfabetização que oriente e integre toda a rede' e 'Falta de alinhamento entre a política de alfabetização existente e as necessidades das escolas e alunos', o que remete ao fato de diferentes entes federados não tenham instituído formalmente uma política de alfabetização, ou ainda, foi instituída uma política, mas não se comunica eficazmente com outras iniciativas direcionadas à alfabetização, conforme relatado no Tópico III.3.

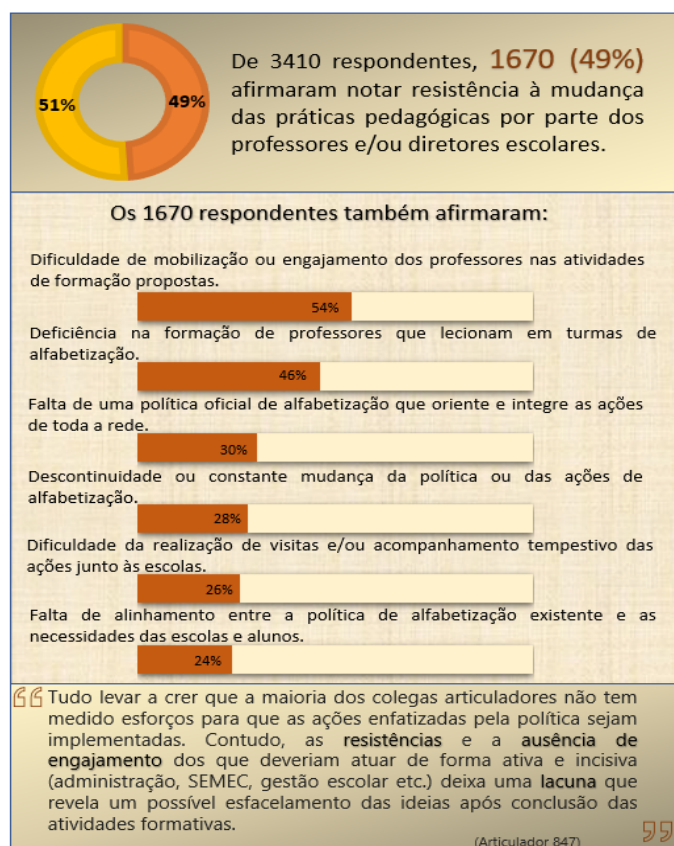
Figura 5 – Percepção de resistência às mudanças pedagógicas por professores e/ou diretores

318. Ademais, nota-se grande parte dos respondentes indicando a opção 'Resistência à mudança das práticas pedagógicas por parte dos professores e/ou diretores escolares', o que indica desconfiança da equipe escolar nas iniciativas propostas pelo Compromisso. Entre os respondentes que escolheram essa opção, outras 6 alternativas também se mostraram frequentemente assinaladas, conforme Figura 5. **Error! Reference source not found.**, sinalizando falta de engajamento e formação inadequada de docentes, diretrizes fragmentadas, mudanças constantes de ações de alfabetização e descompasso entre políticas e necessidades escolares. Esse cenário indica que a falta de acompanhamento governamental próximo e consistente resulta em diretrizes instáveis, gerando incerteza e resistência nas escolas, o que dificulta a implementação das orientações pedagógicas e prejudica o processo de alfabetização.

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de respostas ao questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais da Renalfa (peça 197).

Causas

319. Tem-se como causa para a dificuldade de gerenciamento de funções dos articuladores municipais da Renalfa, os quais devem exercer atividades complexas, a falta de previsão



de apoio administrativo específico das Secretarias de Educação. Isso se deve, em parte, à abordagem de supervisão distante adotada pelo MEC, que se limita a uma atuação indireta, deixando lacunas no acompanhamento direto e na gestão efetiva das políticas educacionais.

320. Outra possível causa diz respeito ao acúmulo de atribuições e responsabilidades diversas, pois, apesar de o Decreto ter previsto a existência de agentes distintos para os eixos de gestão e formação no âmbito regional, foi previsto apenas um articulador no âmbito municipal para desempenhar todas as atribuições.

Efeitos

321. Assim, observa-se que a dificuldade de gerenciamento das funções dos articuladores municipais da Renalfa resulta em desafios na implementação de estratégias e ações planejadas. A multiplicidade de tarefas, muitas vezes com recursos limitados e sob pressão de tempo, acarreta sobrecarga de trabalho, afetando a qualidade das atividades realizadas e a capacidade de atender efetivamente às necessidades dos professores, das escolas e dos alunos.

322. Diante desse cenário, os articuladores municipais da Renalfa encontram-se em uma posição onde a necessidade de adotar uma postura reativa se tornou corriqueira. Nesse sentido, a necessidade de atender a essas demandas urgentes frequentemente resulta em uma priorização de tarefas baseada mais na urgência do que na importância estratégica, desviando recursos e atenção de iniciativas que poderiam oferecer benefícios mais significativos a longo prazo. Dessa forma, ressalta-se a importância de fornecer suporte adequado aos articuladores municipais, incluindo a possibilidade de redistribuição de tarefas e capacitação contínua.

Propostas de encaminhamento

323. Diante do exposto, entende-se por oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, considerando o acúmulo e a sobrecarga de atribuições dos eixos de gestão, formação e mobilização dos agentes da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), que:

i) realize diagnóstico detalhado para avaliar a sobrecarga de demandas e papéis dos articuladores da Renalfa, a capacidade de suas respectivas estruturas organizacionais de apoiá-los e meios disponibilizados para que esses profissionais exerçam as suas atividades no seu território de atuação, com finalidade de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023; e

ii) avalie a possibilidade de reorganização das atribuições estabelecidas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023, a partir de diagnóstico do trabalho dos membros da Renalfa, considerando os eixos de formação e gestão como funções distintas e que contemplem atividades-chave complexas na área da alfabetização, de forma a dar sustentabilidade a essa nova política, com objetivo de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023.

Benefícios esperados

324. A partir da recomendação proposta, espera-se que a reorganização das atribuições dos agentes da Renalfa possa proporcionar maior clareza na atuação de áreas prioritárias da alfabetização, resultando em respostas mais ágeis e eficazes nos processos de alfabetização.

IV.2. Dificuldades na utilização da Plataforma CAEd Digital e na aplicação das avaliações formativas no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

Situação encontrada 1

325. As escolas enfrentam dificuldades financeiras significativas para arcar com os custos de impressão das provas do CAEd Digital, o que representa um elevado dispêndio de recursos para os municípios.

326. Nos termos do Decreto 11.556/2023, em seu art. 11, inciso II, o MEC adotará a estratégia de disponibilização de instrumentos diversificados de avaliação da aprendizagem dos estudantes para implementação do Compromisso. Dessa forma, o MEC apresentou, como proposta de avaliação formativa, a Plataforma CAEd digital, visando apoiar o processo de tomada de decisão na área da alfabetização nas redes de ensino.

327. O MEC não estabeleceu a obrigatoriedade de uso dessa plataforma, ou seja, se o ente federado já possuir uma plataforma e estratégia de atuação, não será preciso aderir a este sistema.

328. O serviço oferecido pela Plataforma CAEd é atualmente contratado por meio de um Termo de Execução Descentralizada (TED), com vigência estabelecida até o dia 31 de julho de 2025. Ademais, já estão em andamento tratativas visando a renovação dessa vigência (peça 191, item 3). Essas negociações são um indicativo do compromisso em manter o acesso a uma ferramenta que possibilita a análise mais próxima do desenvolvimento da alfabetização nas escolas.

329. Durante as visitas realizadas pela equipe de auditoria em municípios de Alagoas, Rondônia e Tocantins, evidenciou-se o reconhecimento e apreciação dos entrevistados em relação à existência de uma plataforma que disponibiliza dados detalhados sobre escolas, turmas e alunos. Os entrevistados destacaram o quão interessante e valioso é trabalhar com esses dados, evidenciando a importância da plataforma como uma ferramenta essencial para a análise, planejamento e implementação de estratégias para melhora da alfabetização de seus estudantes.

330. A implementação da Plataforma CAEd Digital, embora represente um avanço significativo na forma como as avaliações educacionais são conduzidas, apresenta desafios logísticos e financeiros. Durante as visitas da equipe de auditoria aos estados de Alagoas, Rondônia e Tocantins, bem como em respostas ao questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais da Renalfa (peça 197), constatou-se difficuldade de as escolas arcarem com os custos de impressão das provas do CAEd Digital, pois exigem elevado dispêndio de recursos financeiros pelos municípios para impressão dos testes e disponibilização para os alunos.

331. Sendo a assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios uma diretriz do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (art. 4º, inciso III, do Decreto 11.556/2023), as modalidades de assistência financeira previstas pelo Decreto são direcionadas para formação de profissionais, confecção de material didático (via PAR-PATE), e para disponibilização da estrutura do 'Cantinho da Leitura' (via PDDE). Não há, portanto, previsão explícita de apoio financeiro para utilização da plataforma de avaliações formativas.

332. Nota-se que, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2020), um dos fatores-chave para que a descentralização das políticas públicas funcione efetivamente é certificar que todas as responsabilidades estão suficientemente financiadas. Acrescenta-se que a utilização da Plataforma CAEd Digital não é uma obrigatoriedade de utilização pelas redes de ensino, contudo, a ferramenta visa direcionar a implementação de estratégias de alfabetização, principalmente, nas redes que não possuem nenhum tipo de instrumento para acompanhamento de seus alunos, sendo sistemas de avaliação uma das cinco estratégias de operacionalização do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

333. No mesmo sentido, especialmente nos casos em que a política pública envolve mais de um ente federativo, é crucial que se considere a necessidade de alinhamento das disponibilidades de recursos de cada partícipe da política a seus correspondentes cronogramas de desembolso (TCU,

2020). Com eventual comprometimento de recursos das redes de ensino, haverá prejuízo na continuidade de aplicação das avaliações formativas disponibilizadas pela plataforma CAEd digital.

334. A seguir, são transcritos alguns trechos obtidos por meio do questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais (peça 197), discorrendo sobre a dificuldade de impressão e disponibilização das avaliações. No questionário, no tópico limitações enfrentadas para realizar avaliações formativas e monitorar resultados, foram registradas 110 respostas sobre dificuldade de impressão das avaliações, que podem ser encontradas no Apêndice I.

‘As limitações para realização das avaliações foram as impressões, falta de máquinas de impressão de qualidade. (Articulador 936)

Dificuldade do município em dar o suporte para impressão das provas do CNCA por serem muito longas, uma média de 26 folhas por criança. (Articulador 3128)

Escassez de recursos para imprimir as avaliações. As impressoras das escolas não suportam a impressão em grandes quantidades. A rede não tem centros de impressão, tampouco contratos junto às gráficas. (Articulador 2284)’

Situação encontrada 2

335. Além disso, os gestores escolares encontram outros desafios na aplicação dessas avaliações, incluindo a necessidade de uso de celulares pessoais e registros manuais pelos professores, além de um acesso à internet apropriado.

336. Nessa linha, outros problemas foram relatados pelos articuladores municipais por meio do questionário eletrônico aplicado (peça 197), como depreende-se do Figura 6.

Figura 6 – Limitações enfrentadas para realizar avaliações formativas e monitorar resultados de aprendizagem

Dificuldade em padronizar instrumentos de avaliação por conta das diversas realidades escolares.	24%
Dificuldade de tratamento e análise estatística dos dados e resultados dos exames aplicados.	24%
Dificuldade em garantir a regularidade e/ou adesão da aplicação dos exames por todas as escolas.	17%
Os procedimentos e registros são realizados de forma manual.	16%
Falta de clareza nos objetivos e nas metas de alfabetização para cada escola.	15%
Não há procedimentos uniformes para registro do progresso ou das dificuldades de cada aluno e de cada turma.	11%
Não foi elaborada matriz de referência com os conhecimentos e habilidades que devem ser mensurados nas avaliações formativas das turmas de alfabetização.	10%
Desconhecimento de aplicativos ou plataformas que automatizem a aplicação das avaliações formativas.	9%
Falta de avaliação diagnóstica utilizada para identificar o nível de conhecimento e as habilidades de leitura e escrita do aluno em estágio inicial de aprendizagem.	6%

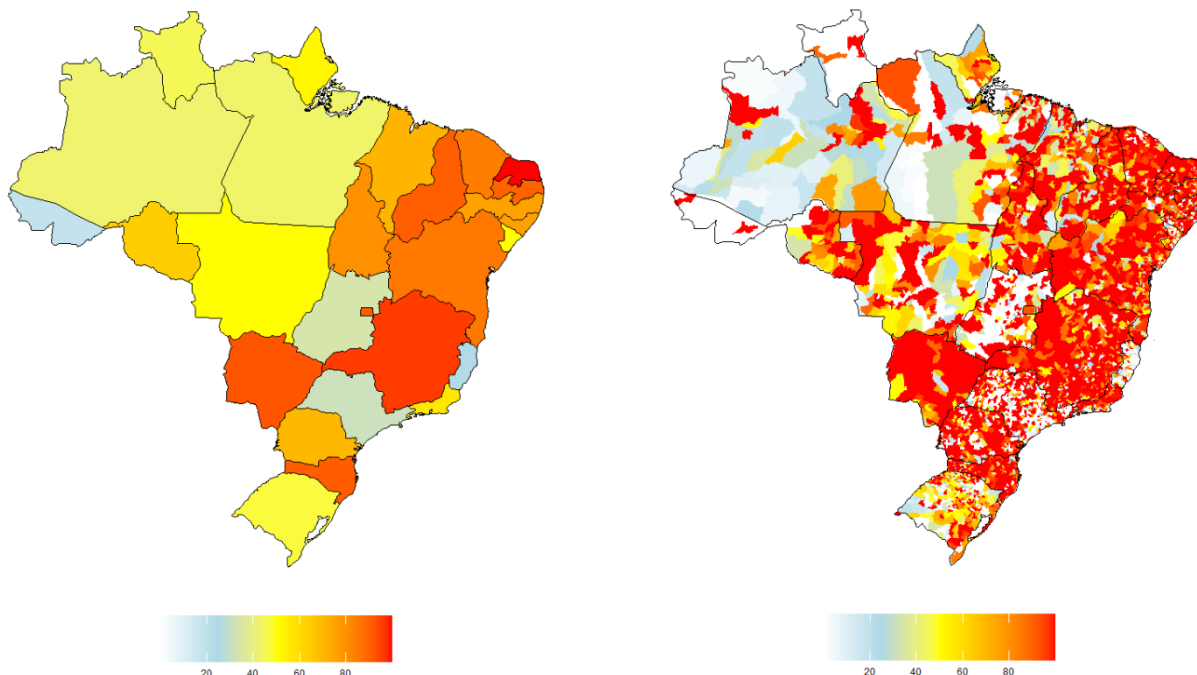
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de respostas ao questionário eletrônico aplicado aos articuladores municipais da Renalfa (peça 197).

337. Vale destacar que, de acordo com informações prestadas pelo MEC em 19/7/2024, 52.050 escolas da rede pública estavam cadastradas na Plataforma CAEd Digital, não sendo informadas as etapas de ensino ofertadas por essas escolas (peça 36). Conforme dados disponibilizados pelo Censo 2023, o número de escolas da rede pública com alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental é de 79.947. Com base nesses dados, a Figura 7 representa o percentual de escolas cadastradas na Plataforma CAEd Digital por estado e por municípios.

Figura 7 - Percentual de escolas cadastradas na Plataforma CAEd Digital

Percentual de escolas cadastradas por Estado

Percentual de escolas cadastradas por Município



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, a partir de informações prestadas pelo MEC (peça 36) e dados do Censo 2023, disponível em https://download.inep.gov.br/dados_abertos/microdados_censo_escolar_2023.zip. Acesso em 23/10/2024.

338. Interessante observar a disparidade do número de escolas cadastradas para utilização da Plataforma do Compromisso. No âmbito dos estados, pode-se notar, como exemplos, Acre possui 18% de suas escolas cadastradas, Amazonas possui 42%, Alagoas possui 76% e Ceará possui 84%.

339. Por outro lado, constata-se que unidades federativas com alta adesão de suas escolas à Plataforma não necessariamente estão avaliando a maioria de seus estudantes. A Tabela 3 fornece, como exemplos, as unidades federativas com mais de 80% de escolas cadastradas, mas que avaliaram menos de 80% de seus estudantes, com exceção do Rio Grande do Norte.

Tabela 3 - Comparação entre escolas cadastradas e alunos avaliados por UF

UNIDADES FEDERATIVAS	PERCENTUAL DE ESCOLAS CADASTRADAS	PERCENTUAL DE ALUNOS AVALIADOS NO CICLO I	PERCENTUAL DE ALUNOS AVALIADOS NO CICLO II
Bahia	85%	49,4%	63,6%
Ceará	84%	23,9%	35,4%
Distrito Federal	92%	0%	34,2%
Mato Grosso do Sul	92%	34,5%	44,7%
Minas Gerais	96%	72,6%	70,3%
Paraíba	89%	46,2%	64,6%
Piauí	90%	36,4%	58,5%
Rio Grande do Norte	100%	82,4%	91,1%
Santa Catarina	90%	57,2%	40,2%

Tocantins	80%	60,9%	62,5%
-----------	-----	-------	-------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, conforme informações prestadas pelo MEC (peça 36) e Boletim Compromisso, Edição 24, de 08/10/2024, disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/monitoramento-e-avaliacao/20241008BoletimCompromisso24.jpg>. Acesso em 29/10/2024.

340. Adicionalmente, a avaliação de fluência em alfabetização disponibilizada pela plataforma adota uma metodologia simples, na qual o professor grava áudios do aluno lendo itens com diferentes graus de dificuldade. Contudo, a aplicabilidade do teste de fluência requer a utilização de um celular necessariamente com sistema operacional Android, com versão atualizada, além de gravação de áudios individuais dos estudantes, bem como acesso regular à internet para lançamento dos dados.

341. A necessidade de um aparelho celular específico para realização do teste foi mencionada nas entrevistas realizadas em Rondônia e Tocantins, bem como no questionário aplicado aos articuladores municipais. Essa questão destaca uma desigualdade de acesso à plataforma, visto que nem todos os profissionais das redes de ensino possuem os mesmos recursos tecnológicos.

342. Além disso, os articuladores relatam dificuldades significativas com a Plataforma CAEd, destacando problemas de instabilidade, leitura de respostas e inconsistência no registro dos resultados das avaliações. A oscilação do sistema e o suporte inadequado desmotivam os professores, comprometendo a aplicação das avaliações e o acompanhamento do desempenho dos alunos. No questionário, no tópico limitações enfrentadas para realizar avaliações formativas e monitorar resultados, foram registradas 90 respostas sobre dificuldades com a plataforma, que podem ser encontradas no Apêndice J.

343. Diante das dificuldades encontradas, nota-se que o alcance da plataforma ainda é baixo. De modo geral, durante o Ciclo I, 28,3% dos alunos da primeira etapa do ensino fundamental foram avaliados. No Ciclo II, o percentual foi de 35,2%, conforme informações divulgadas pelo MEC.

Causas

344. A respeito da questão de cadastro de escolas na Plataforma sem a correspondente avaliação dos estudantes, é importante considerar, novamente, que muitos estados já possuem sistemas próprios de avaliação, o que torna desnecessária a utilização da ferramenta disponibilizada no âmbito do Compromisso.

345. Além disso, em razão de problemas técnicos na Plataforma, como falhas na coleta ou no processamento dos dados, o número de alunos efetivamente avaliados pode ser menor do que o esperado.

346. Outra possibilidade é que, após o cadastro, as escolas tenham se deparado com dificuldades logísticas que inviabilizaram a aplicação das avaliações, que requerem planejamento detalhado ou recursos que nem sempre estão disponíveis, especialmente em regiões com infraestrutura limitada, como dificuldade de impressão dos cadernos, distribuição das avaliações, ou adaptação aos prazos de aplicação, considerando que o MEC não repassa recursos financeiros para os municípios arcarem com os custos de impressão das provas da Plataforma CAEd Digital.

347. Adicionalmente, a limitação de acesso regular à internet, bem como de aparelhos com especificações mínimas para utilização do aplicativo leva à restrição do alcance das avaliações e prejudicar a coleta de dados para acompanhamento do processo de alfabetização. Assim, torna-se necessário repensar estratégias que garantam a acessibilidade, seja por meio da disponibilização de aparelhos adequados ou pela adaptação das plataformas de testes para que funcionem de maneira offline e em uma variedade maior de dispositivos.

Efeitos

348. A dificuldade dos gestores educacionais em utilizar a Plataforma CAEd Digital

compromete o aproveitamento das avaliações como ferramenta de gestão para acompanhamento do desempenho dos alunos e planejamento da gestão pedagógica, resultando em aumento do tempo médio de alfabetização, bem como em dificuldade de melhoria do desempenho ano a ano da alfabetização infantil, eventualmente resultando na necessidade de reforço escolar em séries posteriores.

349. *Adicionalmente, escolas com menos recursos apresentam mais dificuldades em lidar com os custos associados, o que pode impactar na continuidade da aplicação dessas avaliações periódicas. A capacidade de alocação de recursos financeiros das escolas é impactada negativamente com esse ônus, possivelmente eliminando outras iniciativas das escolas para direcionamento de recursos à impressão e aplicação das avaliações.*

Propostas de encaminhamento

350. *Diante do exposto, entende-se por oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que realize, em conjunto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), diagnóstico para avaliar as necessidades dos gestores educacionais para a utilização da Plataforma CAEd Digital e, com base nesse diagnóstico, adote as ações necessárias para a melhor a utilização da ferramenta para acompanhamento do desempenho dos alunos e planejamento da gestão pedagógica nos municípios, dentro das possibilidades elencadas pelo art. 11, inciso III, do Decreto 11.556/2023.*

Benefícios esperados

351. *Espera-se que a realização de um diagnóstico evidencie as dificuldades dos gestores escolares na utilização da Plataforma CAEd Digital, de forma a repensar estratégias que garantam a acessibilidade e utilização plena da ferramenta disponibilizada.*

352. *Espera-se, assim, que a utilização da Plataforma acelere o tempo e a qualidade da alfabetização infantil, identificando atrasos e onde cada aluno precisa melhorar ao longo do ano.*

IV.3. Baixa execução financeira dos recursos empenhados pela União, no âmbito do PAR-CNCA, em atendimento às demandas por materiais didáticos suplementares e formação de professores e gestores aprovadas pelo MEC

Situação encontrada

353. *As dotações orçamentárias e os limites financeiros do MEC dedicados aos Objetos de Formação e de Apoio à Reprodução de Materiais Didáticos Suplementares foram insuficientes para atender a grande parte da demanda do primeiro ano de execução do Compromisso.*

354. *Uma das estratégias do MEC para a implementação do CNCA, disposta no art. 11, inciso III, do Decreto 11.556/2023, é via ‘assistência técnica e financeira para a formação de professores e gestores escolares, para a disponibilização de materiais didáticos suplementares e outros recursos pedagógicos e para a melhoria da infraestrutura escolar’. As duas primeiras linhas de assistência (formação e material didático complementar) fazem parte do quarto ciclo do Plano de Ações Articuladas (PAR) 2021-2024, e, para acessá-las, o ente precisa elaborar documento denominado de Plano de Ações do Território Estadual (PATE). A Resolução 5/2023, do Comitê Estratégico do PAR, define o PATE como um instrumento auxiliar do quarto ciclo do PAR, direcionado à implementação de ações do CNAC, formalizando a colaboração tripartite entre União, estados e municípios, e com objetivo de levantar e consolidar as demandas por ações do CNCA em nível agregado de território estadual (art. 3º, caput e parágrafo único).*

355. *Ao comentar o excerto da Matriz de Achados da auditoria, o Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica esclareceu que o Pate ‘foi instituído como instrumento auxiliar ao PAR, não o substituindo. A partir das demandas territoriais do Pate, o estado cadastra seus planejamentos no PAR’. Além disso, o gestor enfatiza que:*

‘o PATE não é somente uma ferramenta para pleito de recursos. É uma ferramenta para levantamento de demandas dos estados e municípios por materiais suplementares e formação de professores e profissionais da educação para atendimento, por meio do PAR, com termos de compromisso firmados entre a União (FNDE) com os estados, para atendimento às demandas do território estadual (para aqueles itens previamente definidos).’

356. A equipe de auditoria se alinha com o gestor quanto à importância do regime de colaboração trazida como concepção basilar do CNCA, que tem como diferencial a busca por maior protagonismo dos estados na condução das políticas de alfabetização junto aos municípios de seu território, espelhando a prática instituída pelo Estado do Ceará. E, principalmente, a equipe está de acordo com o entendimento de que o CNCA não se restringe e não se esgota no Pate, sendo, como próprio gestor aponta ‘uma política abrangente e complexa que mobiliza diferentes instrumentos já existentes no MEC, como o PAR e o PDDE e outros criados especificamente para o programa, como a Renalfa e o Pate’.

357. Importa ainda destacar que, nos termos do art. 9º, parágrafo único, inciso I, do Decreto 11.556/2023, a assistência técnica e financeira prestada pela União ao ente federativo no âmbito do CNCA deverá observar critérios de equidade na priorização de atendimento que levem em consideração: a) proporção de crianças não alfabetizadas; b) características socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero; e c) presença de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva.

358. Por meio do Ofício 886/2024-TCU/AudEducação (peça 27, p. 3), a equipe de auditoria requisitou ao MEC a relação das demandas de assistência recebidas dos entes federados e dados sobre a execução orçamentária e financeira dos recursos repassados aos entes, por UF e por tipo de iniciativa, segundo descritor constante do Anexo da Resolução CE/PAR 5/2023 (se 2-Formação Continuada ou se 12-Material de Apoio Didático), no âmbito do CNCA, via Plano de Ações Articuladas. Em resposta, o MEC encaminhou os arquivos constantes das peças 38 a 39 do processo de auditoria.

359. Em 31/10/2023, o MEC divulgou em seu site que o CNCA liberaria R\$ 450 milhões, em 2023, para formar professores e reproduzir materiais de alfabetização e recomposição da aprendizagem (MEC, 2023). Na Planilha encaminhada pelo MEC, extraída do SIGEF – Consulta Nota de Empenho, atualizada até 16/7/2024, registrava-se o montante de R\$ 354,6 milhões empenhados nos objetos Formação (R\$ 135,9 milhões, 38%) e Material Didático (R\$ 218,7 milhões, 62%) do PAR-Pate (Tabela 4), ou seja, 79% do valor declarado pelo MEC em seu site.

Tabela 4 – Execução orçamentária e financeira dos objetos Formação Continuada e Material de Apoio Didático, no âmbito do PAR-PATE, biênio 2023-2024, até 16/7/2024.

UF	Objeto	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	Restos a Pagar Inscritos (R\$ mil)
AC	Formação	3.051,4	-	3.051,4
	Material Didático	1.671,4	-	1.671,4
AL	Formação	7.472,3	7.472,3	-
	Material Didático	3.742,7	-	3.742,7
AM	Formação	-	-	-
	Material Didático	4.952,3	-	4.952,3
AP	Formação	2.296,3	2.296,3	-
	Material Didático	577,2	-	577,2
BA	Formação	-	-	-
	Material Didático	7.256,2	-	7.256,2
CE	Formação	-	-	-
	Material Didático	10.436,6	-	10.436,6
DF	Formação	86,3	-	86,3

<i>UF</i>	<i>Objeto</i>	<i>Empenhado (R\$ mil)</i>	<i>Pago (R\$ mil)</i>	<i>Restos a Pagar Inscritos (R\$ mil)</i>
	Material Didático	1.348,7	-	1.348,7
ES	Formação	624,5	-	624,5
	Material Didático	5.317,3	-	5.317,3
GO	Formação	-	-	-
	Material Didático	8.885,5	-	8.885,5
MA	Formação	31.677,6	31.677,6	-
	Material Didático	10.135,7	-	10.135,7
MG	Formação	-	-	-
	Material Didático	22.605,0	-	22.605,0
MS	Formação	-	-	-
	Material Didático	3.860,7	-	3.860,7
MT	Formação	-	-	-
	Material Didático	5.341,8	-	5.341,8
PA	Formação	12.900,7	12.900,7	-
	Material Didático	13.310,6	-	13.310,6
PB	Formação	-	-	-
	Material Didático	4.622,8	-	4.622,8
PE	Formação	-	-	-
	Material Didático	10.136,2	-	10.136,2
PI	Formação	36.782,1	36.782,1	-
	Material Didático	5.023,9	-	5.023,9
PR	Formação	-	-	-
	Material Didático	13.146,2	-	13.146,2
RJ	Formação	-	-	-
	Material Didático	11.251,3	-	11.251,3
RN	Formação	26.614,9	26.614,9	-
	Material Didático	4.052,3	-	4.052,3
RO	Formação	-	-	-
	Material Didático	1.582,3	-	1.582,3
RR	Formação	4.998,5	4.998,5	-
	Material Didático	391,0	-	391,0
RS	Formação	-	-	-
	Material Didático	12.254,8	-	12.254,8
SC	Formação	-	-	-
	Material Didático	8.937,2	-	8.937,2
SE	Formação	9.032,7	-	9.032,7
	Material Didático	2.552,7	-	2.552,7
SP	Formação	-	-	-
	Material Didático	44.087,3	-	44.087,3
TO	Formação	415,3	-	415,3

UF	Objeto	Empenhado (R\$ mil)	Pago (R\$ mil)	Restos a Pagar Inscritos (R\$ mil)
	Material Didático	1.172,2	-	1.172,2
Total	Formação	135.952,6	122.742,4	13.210,2
	Material Didático	218.651,9	-	218.651,9

Fonte: MEC, planilhas encaminhadas ao TCU em resposta ao Ofício 886/2024-AudEducação (peças 38, 39 e 40).

360. Evidencia-se limitação financeira do MEC em honrar a totalidade dos valores empenhados em 2023: execução financeira (valores pagos) foi de apenas R\$ 122,7 milhões (35%) de R\$ 354,6 milhões empenhados, com inscrição elevada de R\$ 231,9 milhões (65%) em Restos a Pagar. A se destacar, a preocupação da equipe gestora do CNCA em dar transparência e fundamentação à essa situação e aos critérios adotados para priorizar os repasses em virtude das restrições orçamentárias e financeiras que afetaram o Compromisso, pela emissão da Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB. Outra solução adotada foi ampliar a vigência do PATE para dois anos, biênio 2023-2024.

361. Quanto à Iniciativa n. 2 - Objeto Formação Continuada, observa-se avanço muito tímido: o total aprovado para as 27 unidades da Federação foi de R\$ 568,6 milhões; o total empenhado foi de R\$ 135,9 milhões; e o total pago foi R\$ 122,7 milhões, como mostrado na Tabela 5 (fonte: Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB).

Tabela 5 – Relação de empenhos e pagamentos, por ordem de priorização de UF, para Formação Continuada e Material de Apoio Didático.

Ordem de prioridade	UF	Valor empenhado material	Valor aprovado formação	Valor empenhado formação*
1	MA	R\$ 10.135.689,79	R\$ 31.997.572,82	R\$ 31.677.597,09
2	AL	R\$ 3.742.737,46	R\$ 7.547.748,74	R\$ 7.472.271,25
3	RR	R\$ 390.998,70	R\$ 5.048.999,92	R\$ 4.998.509,92
4	PI	R\$ 5.023.869,20	R\$ 37.153.670,02	R\$ 36.782.133,32
5	AP	R\$ 577.155,74	R\$ 2.319.474,44	R\$ 2.296.279,70
6	RN	R\$ 4.052.310,18	R\$ 26.883.781,57	R\$ 26.614.943,75
7	PA	R\$ 13.310.593,55	R\$ 13.030.971,65	R\$ 12.900.661,93
8	PB	R\$ 4.622.798,64	R\$ 26.000.569,41	-
9	SE	R\$ 2.552.637,45	R\$ 9.123.911,79	R\$ 9.032.672,67
10	BA	R\$ 7.256.173,05	R\$ 66.975.451,04	-
11	TO	R\$ 1.172.205,75	R\$ 419.518,08	R\$ 415.322,90
12	AM	R\$ 4.952.332,69	R\$ 37.565.964,54	-
13	PE	R\$ 10.136.196,43	R\$ 18.618.429,20	-
14	AC	R\$ 1.671.421,15	R\$ 3.082.181,54	R\$ 3.051.359,72
15	MS	R\$ 3.860.681,51	R\$ 7.579.792,92	-
16	RO	R\$ 1.582.334,89	R\$ 12.596.738,96	-
17	ES	R\$ 5.317.270,21	R\$ 630.867,99	R\$ 624.559,31
18	CE	R\$ 10.436.629,50	R\$ 25.927.588,44	-
19	RJ	R\$ 11.251.348,60	R\$ 13.788.112,44	-
20	MG	R\$ 22.605.030,21	R\$ 66.956.447,09	-
21	SC	R\$ 8.937.197,91	Em planejamento	-
22	MT	R\$ 5.341.852,02	R\$ 18.200.596,87	-
23	SP	R\$ 44.087.321,04	R\$ 61.976.509,40	-
24	GO	R\$ 8.885.462,64	R\$ 16.718.643,80	-
25	DF	R\$ 1.348.734,32	R\$ 98.243,36	R\$ 86.262,21
26	RS	R\$ 12.254.779,81	R\$ 38.869.235,64	-
27	PR	R\$ 13.146.232,76	R\$ 21.805.653,56	-
Total		R\$ 218.651.995,20	R\$ 568.597.200,79	R\$ 135.952.573,77

Fonte: Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB; planilhas encaminhadas pelo MEC ao TCU em resposta ao Ofício de Requisição 886/2024-TCU/AudEducação, juntadas às peças 38, 39 e 40 do processo de auditoria.

362. Observa-se que 15 estados não foram atendidos no Objeto Formação Continuada, ou seja, não tiveram valores empenhados. Dos 12 entes atendidos, somente 7 haviam recebido repasses para o

objeto até 16/7/2024: AL (R\$ 7,5 milhões); AP (R\$ 2,3 milhões); MA (R\$ 31,7 milhões); PA (12,9 milhões); PI (R\$ 36,8 milhões); RN (R\$ 26,6 milhões); e RR (R\$ 5,0 milhões). No que diz respeito às ações de formação, o MEC informou que 'o saldo orçamentário do CNCA foi insuficiente para atender a toda a demanda do primeiro ano de execução do Compromisso, razão pela qual foi preciso priorizar as demandas', sendo assim:

'A ordem de priorização foi seguida até o estado classificado como 7º lugar na lista (Pará). No entanto, o saldo orçamentário restante (na ordem de R\$ 20 milhões) se demonstrou insuficiente para atender o próximo colocado (a Paraíba, em oitavo lugar, com R\$ 26 milhões). Com isso, visando a otimizar a aplicação dos recursos esgotar o saldo de 2023, seguiu-se a ordem de classificação, na medida da disponibilidade remanescente após cada atendimento, chegando-se aos estados de SE, TO, AC, ES e o DF. Os estados que não obtiveram os empenhos da formação em 2023, serão contemplados em 2024. (Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB/SEB).'

363. Os 7 estados priorizados pelos repasses financeiros (valores pagos) encontravam-se entre os 15 com mais baixas taxas do Indicador Criança Alfabetizada 2023. Fica a ressalva de que, à época do rateio dos recursos, esse indicador não existia, pois seu cálculo e divulgação pelo Inep ocorreu em 2024. Sendo assim, a metodologia de priorização adotada pelo MEC para o apoio financeiro por meio do PAR-CNCA levou em consideração os seguintes indicadores e fontes de dados (Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB/SEB):

'a) para identificação dos territórios estaduais com menores índices de alfabetização, foi utilizado o percentual de crianças alfabetizadas por unidade da Federação, com base no ponto de corte 743 na escala do Saeb, estabelecido pela pesquisa Alfabetiza Brasil, conduzida pelo Inep. Foram utilizados os dados do Saeb 2019, tendo em vista que os dados do Saeb 2021 foram impactados pela pandemia do COVID-19;

b) para identificação dos territórios estaduais com maior proporção de população negra, indígena e quilombola, foi considerado o percentual de matrículas de pretos, pardos e indígenas por território, com base nos dados do Censo Escolar 2022;

c) para identificação dos territórios estaduais com menor nível socioeconômico, considerou-se o Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) do Saeb 2019, calculado pelo Inep; e

d) para identificação dos territórios estaduais com maior proporção de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva, foi considerado o percentual de matrículas na educação especial inclusiva em relação ao total de matrículas da educação especial, de acordo com os dados do Censo Escolar 2022.'

364. Na sequência, a metodologia de cálculo da posição de cada território (que resultou do MA, em 1º, ao PR em 27º) levou em consideração: a) distribuição dos dados de cada indicador em cinco faixas (quintis), à exceção do percentual de crianças alfabetizadas, em que se adotou escala estabelecida pelo Inep; b) atribuição de um valor de 1 a 5 para cada faixa de distribuição, conforme distribuição dos valores; e c) soma dos valores atribuídos (Tabela 6).

Tabela 6 – Classificação dos territórios estaduais para priorização de repasses do PAR-CNCA 2023, segundo a metodologia aplicada pelo MEC

NO_UF	% CRIANÇA ALFAB 2019	CRIT_ALFAB	MEDIA_INSE_2019	CRIT_INSE	% MAT PPI	CRIT_PPI	MAT_ESP_INC%	CRIT_ESP_INC	CRIT_TOTAL
Maranhão	33,1	5	4,1	5	0,61	4	98,3	3	17
Alagoas	39,0	5	4,22	5	0,59	3	99,7	4	17
Roraima	45,4	4	4,6	3	0,70	5	100,0	5	17
Piauí	49,5	4	4,14	5	0,63	4	99,6	4	17
Amapá	24,8	5	4,57	3	0,68	5	98,0	3	16
Rio Grande do Norte	32,2	5	4,44	4	0,43	2	100,0	5	16
Pará	37,0	5	4,17	5	0,47	2	99,5	4	16
Paraíba	45,0	4	4,38	4	0,61	4	99,5	4	16
Sergipe	30,9	5	4,28	4	0,62	4	97,7	2	15
Bahia	41,4	4	4,4	4	0,55	3	99,5	4	15
Tocantins	38,3	5	4,58	3	0,71	5	84,3	1	14
Amazonas	43,8	4	4,45	4	0,78	5	90,9	1	14
Pernambuco	45,0	4	4,38	4	0,52	3	98,0	3	14
Acre	52,8	3	4,48	3	0,59	3	100,0	5	14
Mato Grosso do Sul	40,7	4	5,02	2	0,52	3	99,8	4	13
Rondônia	46,2	4	4,75	3	0,60	3	99,4	3	13
Espírito Santo	62,5	2	4,91	2	0,62	4	100,0	5	13
Ceará	73,5	1	4,23	5	0,63	4	99,1	3	13
Rio de Janeiro	49,2	4	4,89	2	0,43	2	91,0	1	9
Minas Gerais	63,7	2	4,96	2	0,55	3	97,7	2	9
Santa Catarina	68,9	2	5,46	1	0,14	1	99,9	5	9
Mato Grosso	52,3	3	4,89	2	0,26	1	97,2	2	8
São Paulo	59,8	3	5,23	1	0,28	1	98,0	3	8
Goiás	63,0	2	4,99	2	0,38	2	96,7	2	8
Distrito Federal	63,4	2	5,26	1	0,45	2	93,1	1	6
Rio Grande do Sul	67,8	2	5,33	1	0,14	1	96,6	2	6
Paraná	67,9	2	5,29	1	0,22	1	88,2	1	5

Fonte: Nota Técnica Conjunta 1/2024/COGEALF/DPDI/SEB.

365. Quanto à Iniciativa 12, Objeto Apoio à Reprodução de Materiais Suplementares, todos os territórios estaduais foram contemplados com empenhos em 2023 (Tabelas 4 e 5), não tendo sido necessário aplicar os critérios de priorização. Contudo, esta iniciativa não havia apresentado execução financeira até 16/7/2024, ou seja, nenhuma unidade da Federação havia sido contemplada com repasse dos recursos do PAR. Trata-se de uma ação de apoio muito importante na opinião dos articuladores municipais, professores e especialistas entrevistados, porque os materiais didáticos complementares buscam se adequar às heterogeneidades relativas às diferenças de cultura regional influenciam as abordagens e os métodos de ensino e aprendizagem, o que inclui a linguagem, os textos e os exemplos usados pelos professores em sala de aula.

366. A equipe de auditoria entrevistou as especialistas Rita Paulon e Suely Amaral, abordando sobre o trabalho e a experiência com a consultoria ao TCE/RO na implementação do PAIC no Estado de Rondônia e no apoio direto às redes municipais de ensino. As consultoras mencionaram que as crianças apresentam diferentes níveis de aprendizagem e capacidades quando chegam no 1º ano do ensino fundamental, algumas que nem sequer sabem pegar no lápis, ao se depararem com o livro didático adquirido pelo PNLD enfrentam enormes dificuldades por encontrar logo nas páginas iniciais do livro textos longos, e essa situação justifica o uso do material complementar de apoio ao aluno e ao professor. A utilização de material suplementar é recomendada logo no início do ano letivo, para que se possa reduzir as defasagens educacionais das crianças. Importante também que o processo de seleção e elaboração dos materiais didáticos suplementares venha acompanhado de formação continuada das equipes de gestão e de formação da rede com ênfase na utilização dos respectivos materiais, ancorados no referencial curricular priorizado e nos resultados das avaliações diagnósticas e formativa (TCE/RO, 2022).

367. A pesquisa realizada pelo TCU com articuladores municipais trouxe depoimentos que mostram a importância do material suplementar pelas redes de ensino como apoio ao processo de alfabetização, destacando escolas com boas práticas: a) EMEF Osmany Martins Vêras, Osório/RS; escola

de periferia, com grande vulnerabilidade social, destacando o engajamento das professoras e da supervisão educacional na utilização do material didático complementar, alinhando o planejamento das professoras às diretrizes do material, facilitando a aprendizagem das crianças (articulador 540); b) EMEF Tito Becon, Santiago/RS, uma escola localizada na zona rural com turmas multisseriadas, utilizando em sua prática diária os recursos pedagógicos disponibilizados no material didático complementar Trilhas da Leitura (articulador 796); c) EMEF Professora Eida da Silveira, Lagoa dos Três Cantos/RS, fazendo menção ao desenvolvimento de plano individual para as defasagens na aprendizagem com uso do material didático complementar, baseado no diagnóstico de avaliação Sistema de Ensino Aprende Brasil (articuladora 1421); e d) EMEF Felipe Jacob Klein, Vale Real/RS, destacou o interesse dos professores que atuam no 1º e 2º ano do ensino fundamental pelo uso do material didático complementar recebido, que favoreceu a aprendizagem dos alunos (articulador 1472). Todos esses depoimentos remetem ao Programa Estadual de Apoio à Alfabetização (PARC) adotado pela Secretaria Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, batizado de Alfabetiza Tchê.

368. Outro depoimento de boa prática faz referência à Escola Municipal José Bernardino Alves, de Andrelândia/MG, citando: ‘A implementação de materiais didáticos variados e adaptados às necessidades dos alunos pode ser um fator crucial. Recursos como livros, jogos pedagógicos e tecnologia podem tornar o processo de aprendizagem mais envolvente e interativo, ajudando os alunos a desenvolver habilidades de alfabetização de forma mais eficaz’ (articulador 1817).

369. Por outro lado, parte dos articuladores municipais apontaram atraso, não disponibilização e/ou falta de formação para uso de material didático complementar e específico para as classes de alfabetização no ano letivo de 2024 como dificuldade enfrentada na implementação do CNCA: 22% dos articuladores citaram a existência de problemas logísticos na distribuição de materiais didáticos e recursos educativos; 19% citaram a escassez de materiais didáticos adequados e acessíveis para todas as crianças; e 15% citaram a dificuldade em adaptar materiais didáticos às diferentes realidades territoriais.

370. Os depoimentos trazidos indicam que há redes onde o CNCA está avançando melhor e outras nem tanto: ‘Tivemos apenas uma live de apresentação do Material Didático Complementar dos 1º e 2º anos do Ensino Fundamental, sem formações para os profissionais’ (articulador 279); ‘Não houve distribuição do material didático’ (articulador 749); ‘Não utilização dos materiais didáticos recebidos para os estudantes do 1º e 2º por falta de formação com os profissionais dos anos iniciais (articulador 2.356)’; ‘Educação Inclusiva: (...) os professores não receberam nenhuma formação a nível nacional para trabalhar com diferentes deficiências em sala, bem como não dispõem de nenhum material didático específico para esse público’ (articulador 2.706); e ‘Falta de material didático (livros e apostilas) para todos os alunos’ (articulador 3.053).

371. Ao consultar o 3º Relatório de Monitoramento do CNCA: Plano de Ações do Território Estadual, de novembro de 2023, observam-se descrições vagas ou ausentes do PATE para o campo material didático suplementar, como mostrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Exemplos de descrições vagas cadastradas no PATE/CNCA no objeto Apoio à Reprodução de Materiais Suplementares

Estado	Descrição do material
Acre	Material será produzido pela consultoria contratada
Goiás	ESTUDANTES: 1º e 2º ano - 180.000 exemplares
Maranhão	Materiais didático-pedagógicos em formato impresso e em ambientes virtuais
Piauí	Material Didático Complementar para alunos e professores do 1º e 2º anos do ensino fundamental e Orientações para os professores da Educação Infantil.
Rio de Janeiro	Não informado

Rio Grande do Norte	Não informado
Rondônia	Não informado
Santa Catarina	Não informado
São Paulo	Não informado

Fonte: MEC, 3º Relatório de Monitoramento do CNCA: Plano de Ações do Território Estadual, de novembro de 2023.

Causas

372. As causas identificadas para as situações evidenciadas nesta seção do relatório são: a) elaboração apressada dos pleitos e falta de revisão criteriosa por parte do MEC, como justificativa para evitar a perda de empenho dos recursos do orçamento do PAR-PATE de 2023; b) emissões de notas de empenho próximas ao final de 2023, que se concentraram no período de 16/11 a 30/12; e c) limites de execução financeira dos Restos a Pagar concorrendo com as despesas do ano corrente (2024) e impactadas pelos contingenciamentos financeiros do MEC e pelo Teto de Gastos do governo federal.

Efeitos

373. Como efeito constatado, tem-se a indisponibilidade dos cadernos de orientações e de atividades direcionadas aos professores e estudantes com ênfase no processo de alfabetização, em complemento aos livros didáticos tradicionais. Além disso, equipes de articuladores municipais de gestão e formação ficaram impossibilitadas de promoverem formações continuadas com ênfase na utilização dos materiais didáticos complementares.

Proposta de encaminhamento

374. Pela gravidade da situação encontrada, entende-se necessário **dar ciência** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a prática de elevada inscrição de recursos orçamentários na rubrica de Restos a Pagar, observada no PAR-Pate, além de comprometer a previsibilidade na aplicação tempestiva dos recursos, em conformidade com as necessidades pleiteadas pelos entes aderentes ao CNCA, e aprovadas pelo Ministério, ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964 e no Acórdão 2267/2016-Plenário.

Benefícios esperados

375. Ao identificar essas situações não desejadas, e que inequivocadamente são ameaças à eficácia e à efetividade do CNCA, espera-se que o Compromisso atenda aos requisitos da boa governança multinível no que diz respeito à estabilidade e à previsibilidade da programação financeira e do cronograma de desembolso das transferências federais via PAR-PATE.

V. AVALIAÇÕES EXTERNAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

376. O objetivo deste capítulo é apresentar o resultado dos procedimentos de auditoria realizados a fim de se verificar a existência de aspectos relacionados a instrumentos de avaliação da educação básica que possam ser aperfeiçoados ou induzidos nos estados e municípios pelo governo federal, a fim de contribuir para o processo de mensuração do nível de alfabetização de alunos da primeira etapa do ensino fundamental, em resposta à terceira questão de auditoria.

377. Entre as avaliações mencionadas no Decreto 11.556/2023, estão o Saeb, aplicado aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, que é realizado pelo Inep, e as avaliações estaduais anuais realizadas pelas redes municipais e estaduais de ensino, integradas em sistemas estaduais de avaliação.

378. Foram constatadas a falta de utilização da disciplina de matemática como critério para avaliação para se considerar o aluno alfabetizado, a ausência de disponibilização dos conteúdos das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos da etapa da alfabetização, a falta de

divulgação de resultados com recortes específicos que possibilitem o monitoramento da pretendida diminuição das desigualdades sociais e a falta de adoção de procedimentos para aprimorar a complementariedade entre os exames. As análises sobre esses pontos resultaram nos achados descritos nos Tópicos V.1, V.2, V.3 e V.4.

V.1. Falta de atendimento de critério normativo para definição do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental

Situação encontrada

379. O MEC e o Inep ainda não levam em conta a disciplina de matemática na definição do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, culminando em uma visão incompleta do processo educativo e subestimando a importância do raciocínio lógico e da habilidade de lidar com questões numéricas na formação das crianças, contrariando o disposto no art. 12 Resolução CNE/CP 2/2017.

380. O art. 33 do Decreto 11.556/2023 dispõe que ‘*competete ao Ministério da Educação, com o apoio do Inep, a definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, para fins de avaliação e de monitoramento da educação básica*’.

381. Conforme destacado no item 35, a Resolução CNE/CP 2/2017 assim dispõe sobre a alfabetização:

‘Art. 12. Para atender o disposto no inciso I do artigo 32 da LDB, no primeiro e no segundo ano do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, de modo que se garanta aos estudantes a apropriação do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora e a escrita de textos com complexidade adequada à faixa etária dos estudantes, e o desenvolvimento da capacidade de ler e escrever números, compreender suas funções, bem como o significado e uso das quatro operações matemáticas.’ (grifos inseridos)

382. Assim, verifica-se que o referido normativo define que a alfabetização compreende o desenvolvimento de habilidades relacionadas à disciplina de matemática, além daquelas relativas às de língua portuguesa.

383. Ao dar cumprimento ao art. 33 do Decreto 11.556/2023, os gestores federais definiram o nível em que o estudante é considerado alfabetizado levando em conta somente parâmetro de avaliação relacionado à língua portuguesa.

384. Como critério objetivo para avaliar a alfabetização dos alunos, a partir do relatório Pesquisa Alfabetiza Brasil, elaborado pelo Inep em 2023, estabeleceu-se a nota de corte em 743 da escala de proficiência de língua portuguesa do Saeb 2º ano do ensino fundamental.

385. Dessa forma, a definição para concluir se o estudante é alfabetizado ou não desconsidera a capacidade de interpretar e utilizar conceitos matemáticos básicos, como números, operações e funções matemáticas, em afronta ao art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017.

386. Destaque-se que a Plataforma CAEd Digital já disponibiliza avaliações de matemática para que seja possível acompanhar o progresso dos estudantes ao longo do ano (peça 119, p. 12). Além disso, a avaliação do Saeb para alunos do 2º ano do ensino fundamental e avaliações estaduais para esse público-alvo também englobam questões de matemática nos exames aplicados aos estudantes. Contudo, a disciplina não é considerada para definição da alfabetização ou não das crianças.

387. Na quarta reunião do Cenac, a questão foi posta em discussão. O gestor do MEC informou que já havia sido encomendado ‘o padrão aprendizagem de matemática no segundo ano’ (peça 119, p. 49). Todavia, a disciplina ainda não é considerada como parâmetro para avaliação da alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

388. Assim, é necessário que o MEC e o Inep adotem procedimentos para incluir a disciplina de matemática como critério para considerar se o estudante é ou não alfabetizado, tanto pela importância da matéria para o desenvolvimento das crianças como pela definição contida nos normativos que regem a questão.

Causas

389. Tem-se como causa para o problema apresentado o fato de o MEC e o Inep terem adotado uma interpretação restritiva da Resolução CNE/CP 2/2017 ao estabelecerem os parâmetros necessários para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, fazendo com que tal definição levasse em consideração tão somente as habilidades relacionadas à disciplina de língua portuguesa.

Efeitos

390. Como efeito, tem-se que não se consideraram as habilidades relacionadas à disciplina de matemática para aferição do nível de alfabetização das crianças, gerando uma visão limitada e incompleta do processo educativo e subestimando a importância do raciocínio lógico e da habilidade de lidar com questões numéricas na formação das crianças.

391. Como resultado, os alunos podem enfrentar barreiras no processo educacional em áreas que exigem competências quantitativas. Esse enfoque limitado reduz a capacidade do sistema educacional de preparar os estudantes para os desafios que serão enfrentados nas demais etapas educacionais.

392. Por fim, como efeito, tem-se o descumprimento do preceito contido no art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017, ao não considerar nos parâmetros estabelecidos para se avaliar o nível de alfabetização das crianças a apropriação de habilidades referentes à disciplina de matemática.

Proposta de encaminhamento

393. Diante do exposto, entende-se oportuno **determinar** ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, apresentem a este Tribunal plano de ação com vistas a considerar a disciplina de matemática e as habilidades relacionadas à matéria condizentes com os alunos da etapa de alfabetização, para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, a partir das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental (Saeb e avaliações estaduais), contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção ao art. 33 do Decreto 11.556/2023 e ao art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017.

Benefícios esperados

394. A proposta de determinação acima pode contribuir para que o MEC e o Inep aprimorem a definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, ampliando a noção de aprendizado dos alunos a partir da integração de competências essenciais para a vida das crianças. A inclusão da disciplina de matemática para essa definição contribui para a construção de uma base sólida para futuras etapas educacionais, em áreas que exigem domínio de conceitos quantitativos e lógicos.

V.2. Falta de transparência quanto ao conteúdo dos exames aplicados pelos sistemas de avaliação da educação básica para os alunos do 2º ano do ensino fundamental

395. Devido à necessidade de equalização entre as avaliações externas da educação básica, o Inep afirmou que não é possível realizar a divulgação do conteúdo das provas aplicadas aos

estudantes do 2º ano do ensino fundamental, o que impossibilita a análise desses exames pela sociedade e afronta os princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011.

Situação encontrada

396. O conteúdo das provas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental no âmbito do Saeb e das avaliações estaduais não são divulgados pelo Inep e pelas entidades que aplicam os exames anuais nos estados.

397. A ‘Seção IV’ do Decreto 11.556/2023 trata dos sistemas de avaliação para fins de monitoramento do Compromisso (arts. 30 a 33). Os incisos III e IV do art. 30 do Decreto 11.556/2023 dispõem sobre as avaliações externas a serem realizadas pelos estudantes para avaliação do processo de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, destacando a ‘avaliação estadual anual de língua portuguesa e matemática, realizada pelas redes municipais e estaduais de ensino, integradas em sistemas estaduais de avaliação’ (art. 30, inciso III) e o ‘Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep’ (art. 30, inciso IV).

398. Os dispositivos legais que tratam dos sistemas de avaliação reforçaram a importância das avaliações estaduais anuais. Alguns estados já possuíam sistema próprio de avaliação, enquanto outros ainda não dispunham dessa sistemática. O art. 32 do Decreto 11.556/2023 estabeleceu que os estados que aderirem ao Compromisso devem instituir avaliação, na forma prevista no inciso III do art. 30 do referido Decreto, no âmbito dos respectivos sistemas de avaliação.

399. Assim, verifica-se a coexistência de dois sistemas de avaliações externas para monitorar a alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental: o Saeb (conduzido pelo Inep) e os sistemas estaduais de avaliação (conduzido por bancas examinadoras contratadas pelos estados).

400. O Saeb destinado aos alunos da etapa de alfabetização é realizado a cada dois anos, de forma amostral e tem como população-alvo estudantes de escolas públicas e privadas, localizadas, em zonas urbanas e rurais, conforme normativos orientadores desse exame, a exemplo do previsto no art. 5º, inciso I, da Portaria Inep 267/2023, que estabelece as diretrizes de realização do Saeb no ano de 2023.

401. Por ser aplicado de forma amostral para os alunos do 2º ano do ensino fundamental, o Saeb não apresenta resultados em nível municipal, mas somente em nível estadual e nacional. Esse aspecto impossibilita o acompanhamento e o monitoramento da avaliação da alfabetização de forma detalhada por município. Além disso, o fato de ser aplicado a cada dois anos é apontado como fator de dificuldade de acompanhamento dos resultados, dado o longo período entre as edições do exame.

402. Já as provas aplicadas no âmbito dos sistemas estaduais de avaliação são realizadas anualmente e de forma censitária (em 2023, somente três unidades da federação não aplicaram o referido teste: Distrito Federal, Acre e Roraima). Assim, com base nesses testes, é possível obter resultados mais tempestivos acerca da avaliação dos alunos, bem como se possibilita ter os resultados alcançados em cada município (além dos resultados por estado e nacional), o que contribui para o monitoramento do processo de aprendizagem em nível local e para a avaliação do impacto do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

403. É importante que todas as unidades da federação apliquem as avaliações anuais, a fim de permitir o acompanhamento detalhado e tempestivo do progresso dos estudantes, com base em dados fornecidos no nível municipal.

404. Ademais, a importância de todos os entes federados realizarem as avaliações anuais diz respeito ao fato de que os resultados dessas avaliações ‘fornecerão subsídios para a evolução contínua das políticas de alfabetização, da gestão das escolas das respectivas redes de ensino e das

práticas pedagógicas desenvolvidas em sala de aula, com foco na melhoria dos resultados educacionais e com ênfase na redução das desigualdades de aprendizagem observadas entre os estudantes’, conforme disposto no art. 30, § 2º, do Decreto 11.556/2023.

405. Além disso, deve-se destacar a importância do estabelecimento das metas intermediárias anuais a serem alcançadas até 2030 pelos municípios não avaliados em 2023 pelos testes conduzidos pelos estados, sendo que a definição das notas a serem atingidas anualmente tem como base aquelas obtidas nas avaliações estaduais anuais.

406. Nesse cenário, tem-se que, em relação às avaliações externas, em todos os anos os estados aplicarão os exames para os alunos do 2º ano do ensino fundamental no âmbito dos respectivos sistemas estaduais de avaliação. E de dois em dois anos, além desse exame estadual, os alunos dessa etapa educacional realizarão também a prova do Saeb realizada pelo Inep.

407. Considerando que o Saeb e as avaliações estaduais têm a mesma população-alvo (alunos do 2º ano do ensino fundamental) e o mesmo objetivo (avaliação da alfabetização dos estudantes), conclui-se que deve haver certo grau de correspondência entre esses exames.

408. É preciso que essas avaliações atendam a critérios de parametrização para refletirem, de forma similar, os resultados alcançados pelos estudantes. Além disso, é desejável que tais avaliações observem critérios de complementariedade, a fim de evitar que, nos anos em que haja a aplicação das duas provas (Saeb e avaliação estadual), haja uma mera “repetição” de processos avaliatórios.

409. Nesse sentido, o art. 31 do Decreto 11.556/2023 definiu que ‘compete ao Inep, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecer diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização’.

410. A fim de atender à necessidade de parametrização e complementariedade entre as avaliações externas da educação básica, foram editados normativos específicos destinados a contemplar os objetivos do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

411. A Portaria Inep 351/2023 ‘estabelece diretrizes e orientações para que os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e ofereçam subsídios para o monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada’.

412. Além de diretrizes e orientações sobre a matéria, por meio da Portaria Inep 351/2023, foi instituída, no âmbito do Instituto, a Comissão de Apoio à Articulação entre os Sistemas de Avaliação da Educação Básica formada por representantes do Inep, do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação de Capitais (Consec), com o objetivo de colaborar com o processo de organização complementar dos sistemas de avaliação.

413. A Portaria Inep 441/2023 instituiu ‘Grupo de Trabalho em Comparabilidade entre Avaliações da Educação Básica’, que, entre outras atribuições, deve ‘apoiar, subsidiar e assessorar a respeito das diretrizes psicométricas a serem implantadas quanto a comparabilidade das avaliações estaduais e o Saeb’, conforme previsto no art. 2º, inciso I, do referido normativo. De acordo com notícia constante do site do Inep, o referido grupo de trabalho realizou reuniões que culminaram na entrega e na aprovação da documentação técnica utilizada para a produção dos resultados pelos sistemas estaduais, sob orientação do Inep, que resultou na elaboração do Indicador Criança Alfabetizada (peça 186, p. 5).

414. A documentação técnica elaborada para orientar a produção dos resultados pelos sistemas estaduais de avaliação está disponibilizada no site do Inep, sendo composta pelos seguintes

documentos (peça 186, p. 10-89): i) ‘Calibração com parâmetros de itens fixos’; ii) ‘O uso de bases clones na facilitação da equalização das medidas de alfabetização do Saeb com as avaliações estaduais’; iii) ‘Especificações/configurações para a equalização no Mirt’; e iv) ‘Parecer sobre aplicação mediada’.

415. A documentação apresenta uma série de avaliações estatísticas que embasam a forma adotada para equalização das medidas de alfabetização Saeb com as avaliações estaduais. Conforme destacado pelo Inep, o Instituto ‘disponibilizou um conjunto de itens comuns calibrados para integrar os testes dos sistemas estaduais de avaliação, como parte do trabalho para a adoção do padrão nacional de alfabetização por todos os estados brasileiros, fortalecendo a cooperação interfederativa’ (peça 195, p. 4).

416. Essa sistemática atende ao disposto no art. 5º, inciso II, da Portaria 351/2023, que estabelece que compete ao Inep ‘disponibilizar itens calibrados e seus parâmetros para fins de equalização dos resultados das avaliações estaduais com os resultados do Saeb’.

417. A utilização nas avaliações estaduais desses itens comuns calibrados é o que possibilita a parametrização entre as notas do Saeb e as notas das avaliações estaduais. Mas as avaliações estaduais não se resumem a aplicação desses itens calibrados; esses exames abrangem outras questões, além desses itens comuns disponibilizados pelo Inep.

418. O Inep ressaltou que os estados têm autonomia para organização dos respectivos sistemas de avaliação, cabendo ao Instituto a definição de um padrão nacional de alfabetização e da organização complementar dos sistemas estaduais de avaliação ao Saeb (peça 136, p. 1-2).

419. No modelo previsto na Portaria 351/2023, cabe às Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal divulgar e disseminar os resultados oficiais das avaliações por elas realizadas (art. 6º, inciso VI, da Portaria 351/2023). Os resultados também são enviados ao Inep, que consolida a divulgação, em seu site, das notas alcançadas pelos entes federados (as planilhas com os resultados divulgados pelo Inep estão juntadas em “itens não digitalizáveis” na peça 186).

420. Entre às atividades relacionadas à parametrização das avaliações da educação básica, o Inep destacou que trabalhou no sentido de que os sistemas estaduais de avaliação adotem o padrão nacional de avaliação em suas respectivas escalas de proficiência, a fim de uniformizar o enquadramento do nível de alfabetização dos estudantes (peça 136, p. 2-3).

421. As atividades desenvolvidas pelo Inep demonstram que o Instituto iniciou a adoção das providências necessárias à equalização das avaliações. Segundo a Autarquia, o processo de parametrização foi iniciado e deve ser aprimorado continuamente. Como exemplo de avanços a serem buscados, os gestores do Inep entendem que os testes estaduais devem ser comparáveis em termos pedagógicos e metodológicos.

422. Além da evolução progressiva que deverá ser observada nesse processo de equalização, o Inep pretende realizar estudo para avaliar os resultados dessa primeira etapa de parametrização, que norteou a elaboração das notas das avaliações estaduais em uma mesma escala comparável, a partir da disponibilização pelo Instituto dos itens comuns calibrados aos exames estaduais.

423. A Portaria Inep 367/2024 estabelece orientações para a organização das avaliações externas de língua portuguesa e matemática pelos sistemas estaduais no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, para o exercício de 2024. Os arts. 8º e 9º do normativo estabelecem a emissão de parecer e relatórios técnicos sobre os resultados e a equalização realizada pelos sistemas estaduais de avaliação.

424. Conforme já destacado no item 35, a Resolução CNE/CP 2/2017 estabeleceu, em seu art. 12, as atividades que os estudantes do 2º ano do ensino fundamental devem conseguir realizar ao final do processo de alfabetização, nos seguintes termos:

‘Art. 12. Para atender o disposto no inciso I do artigo 32 da LDB, no primeiro e no segundo ano do Ensino Fundamental, a ação pedagógica deve ter como foco a alfabetização, de modo que se garanta aos estudantes a apropriação do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora e a escrita de textos com complexidade adequada à faixa etária dos estudantes, e o desenvolvimento da capacidade de ler e escrever números, compreender suas funções, bem como o significado e uso das quatro operações matemáticas.’

425. A Pesquisa Alfabetiza Brasil apresentou escala de proficiência de Língua Portuguesa do Saeb 2º ano do ensino fundamental, que divide o desempenho dos estudantes em oito níveis, conforme transcrito a seguir (peça 185, p. 19 – Pesquisa Alfabetiza Brasil, p. 14):

‘Na escala de desempenho do 2º ano Saeb, foram descritos oito níveis, sendo o nível 1 o mais básico e o nível 8 o mais alto da escala (Quadro 3). Optou-se, ainda, por acrescentar o nível abaixo de 1, em que são alocados os estudantes com baixa probabilidade (menor que 65%) de dominar as habilidades medidas por meio dos testes aplicados em 2019 e em 2021. Na descrição de cada nível, são arroladas as habilidades que os estudantes demonstraram dominar ao responder o teste. Aqueles que ficaram abaixo do nível 1, por exemplo, não demonstraram domínio das habilidades da matriz de referência, ao passo que os estudantes que se localizam no nível 8 provavelmente dominam todas as habilidades descritas nos níveis anteriores e ainda há o acréscimo de outras.’

426. Conforme mencionado no item 40, a definição do ponto de corte que dividiria a escala de proficiência entre alfabetizados e não alfabetizados resultou no índice de 743 pontos da prova de língua portuguesa do Saeb. No Relatório da Pesquisa Alfabetiza Brasil, constam as habilidades que provavelmente os estudantes já consolidaram ao alcançarem o ponto 743 da escala, conforme apresentado no Quadro 3 (peça 185, p. 22 – Pesquisa Alfabetiza Brasil, p. 17).

Quadro 3 – Ponto de corte da escala Saeb 2º ano indicativo do estudante alfabetizado

Ponto de corte da escala Saeb a partir do qual se pode afirmar que os estudantes têm alta probabilidade de terem desenvolvido pelo menos as habilidades necessárias para que sejam considerados alfabetizados: 743 pontos
• Leem palavras, frases e textos curtos • Localizam informações explícitas em textos curtos (até seis linhas), como em bilhete, crônica e fragmento de conto infantil • Inferem informações em textos que articulam linguagem verbal e não verbal, como em tirinhas e cartazes • Escrevem ortograficamente palavras com regularidades diretas entre fonemas e letras • Escrevem textos que circulam na vida cotidiana, ainda que com desvios ortográficos ou de segmentação
Esses estudantes são leitores e escritores que interagem de forma autônoma, principalmente com textos que circulam na vida cotidiana e no campo artístico- literário, em práticas de leitura e de escrita características do letramento escolar

Fonte: Relatório da Pesquisa Alfabetiza Brasil, elaborado pela Daeb/Inep, página 17 (peça 185, p. 22).

427. Para se constatar a adequação dos exames aplicados pelo Saeb e pelos sistemas estaduais de avaliação, é preciso verificar se as questões constantes desses testes têm a complexidade adequada às habilidades relacionadas na escala de proficiência de Língua Portuguesa do Saeb 2º ano do ensino fundamental.

428. A verificação da compatibilidade entre os testes aplicados pelo Inep (Saeb) e pelos estados (avaliações anuais) é desejável, inclusive, para se constatar a aplicação dos dispositivos legais constantes do art. 3º, incisos I e III, da Portaria Inep 351/2023, que estabelecem as seguintes diretrizes para a organização complementar entre os sistemas nacional e estaduais de avaliação: o fortalecimento do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 3º, inciso I); e a promoção da confiabilidade e integridade dos resultados das avaliações da educação básica (art. 3º, inciso III).

429. Contudo, a equipe de auditoria não teve acesso às questões das provas aplicadas pelo Saeb e pelos sistemas estaduais de avaliação em 2023.

430. O Inep elaborou o documento 'Diretrizes da edição de 2023' para orientar a aplicação das provas do Saeb nesse exercício. No referido documento, é possível observar que os exames do Saeb não são tornados públicos após a aplicação das provas (peça 196, p. 13).

431. Gestores do Inep informaram que um dos motivos para a não divulgação das provas do Saeb aplicado aos alunos do 2º ano do ensino fundamental é o fato de que são usadas questões iguais nas diferentes edições da prova, a fim de se manter uma série histórica dos resultados. Então, a metodologia utilizada pelo Instituto impossibilitaria a divulgação integral do instrumento de avaliação.

432. No que se refere aos exames aplicados pelos sistemas estaduais de avaliação, o Inep informou que os entes federados têm autonomia para execução dos testes, não tendo o Instituto ingerência sobre o controle de acesso a essas provas. Dessa forma, o acesso ao conteúdo desses exames deveria ser solicitado diretamente aos estados.

433. Em reuniões com a equipe de auditoria, gestores educacionais informaram que não tinham autorização para divulgação das provas aplicadas no âmbito das avaliações estaduais, devido a cláusulas de confidencialidade nos contratos firmados com as bancas avaliadoras para aplicação dos exames.

434. As informações prestadas pelos gestores da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio de despacho datado de 16/8/2024, corroboram essas informações (peça 162, p. 6). No mesmo sentido foi a manifestação dos gestores da Secretaria de Estado da Educação do Paraná (peça 146, p. 12-13).

435. Foram enviados ofícios de requisição a bancas examinadoras que costumam aplicar os testes de alfabetização para os alunos do 2º ano do ensino fundamental, no âmbito das avaliações estaduais. A equipe de auditoria solicitou ao Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (Caed) e à Fundação Cesgranrio, entre outros itens, o envio de cópia das provas aplicadas para avaliação da alfabetização no ano de 2023, devendo ser apresentada justificativa para a negativa de atendimento.

436. O Caed apresentou resposta por email em 10/10/2024 (peça 187). Por meio do Ofício/SEI 388/2024/CAED, o Centro informou que é impossibilitado de disponibilizar os cadernos de provas aplicados (peça 187, p. 6).

437. A Fundação Cesgranrio manifestou-se por email em 14/10/2024 (peça 188). Por meio do Of. PRES. 29/2024, a Fundação também afirmou pela impossibilidade de compartilhamento dos testes aplicados (peça 188, p. 4).

438. Entre os objetivos da organização entre os sistemas de avaliação previstos no art. 2º da Portaria Inep 351/2023 estão o de "estabelecer a compatibilidade metodológica entre os Saeb e os sistemas estaduais de avaliação no que se refere às medidas de desempenho" (inciso I) e "aprimorar e padronizar os procedimentos utilizados para a avaliação do desempenho dos estudantes na etapa de alfabetização" (inciso II).

439. *A verificação do atingimento desses objetivos e de outros elencados nos normativos do Compromisso pela sociedade demanda a disponibilização das provas aplicadas aos estudantes.*

440. *Os princípios da publicidade e da transparência são balizares na Administração Pública, tendo como finalidade o fornecimento de informações claras sobre a atuação administrativa à sociedade. O primeiro está expressamente elencado no art. 37, caput, da Constituição Federal. O segundo pode ser considerado decorrente do primeiro e consolidou-se normativamente com a edição da Lei 12.527/2011 – a chamada Lei da Transparência ou Lei de Acesso à Informação (LAI).*

441. *Tais princípios e os normativos deles decorrentes estabelecem o dever de a Administração Pública prestar informações à sociedade e, em regra, o direito de acesso a elas pelos cidadãos.*

442. *Tanto é que o art. 3º da Lei 12.527/2011 explicita que os procedimentos previstos nesse normativo destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, estabelecendo como princípios, em seu primeiro inciso, a observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção e, em seu segundo inciso, a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações, entre outros.*

443. *Em uma análise preliminar, não se vislumbraram motivos para que as provas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental para verificação da alfabetização não fossem divulgadas.*

444. *De forma exemplificativa, destaca-se o caso de Portugal, em que as provas são disponibilizadas à sociedade de forma ampla. As avaliações externas da educação básica são realizadas pelo “Instituto de Avaliação Educativa – IAVE” e os testes são divulgados no site do Instituto.*

445. *No Brasil, de forma análoga, outros exames realizados em larga escala com os estudantes são amplamente divulgados após as respectivas aplicações, como, por exemplo, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Este, inclusive, utiliza a Teoria de Resposta ao Item (TRI) para calcular a nota dos respondentes, a exemplo do Saeb, e tem os respectivos cadernos de provas e gabaritos divulgados no site do Inep.*

446. *A princípio, entendeu-se que a disponibilidade de número maior de itens comuns pelo Inep para aplicação nas provas estaduais poderia mitigar ou até mesmo superar os obstáculos referentes à necessidade de confidencialidade dos testes e a reutilização de itens nas provas.*

447. *O Inep destacou que, no processo de aprimoramento da equalização dos testes, pretende continuar disponibilizando itens calibrados a serem utilizados nas avaliações estaduais (peça 136, p. 3). A ampliação de itens calibrados a serem utilizados nas provas estaduais poderia colaborar com a possibilidade de divulgação das provas aplicadas para avaliação da alfabetização, em atendimento ao princípio da transparência.*

448. *Ainda no que se refere à divulgação dos testes, o Inep alega que não pode exigir a adoção de providências pelos estados, em decorrência da autonomia dos entes federados (peça 136, p. 4).*

449. *Contudo, verifica-se que a confidencialidade que recai sobre as questões das provas aplicadas para avaliação da alfabetização é exigida pelo próprio Inep, considerando que o art. 6º, inciso II, da Portaria Inep 351/2023 estabelece que compete às secretarias estaduais de educação e do Distrito Federal assinar ‘Termo de Sigilo, Compromisso e Confidencialidade’ para acesso aos dados disponibilizados pelo Instituto.*

450. *Apesar de esse dispositivo legal não se referir exclusivamente aos itens calibrados divulgados pelo Inep, pode-se considerar que esse mandamento legal abarca os itens comuns disponibilizados pelo Instituto para utilização nas provas estaduais.*

451. Além disso, cumpre destacar que o Inep ocupa papel central para estabelecimento de diretrizes e orientações para organização do Saeb e das avaliações estaduais, em decorrência do disposto no art. 31 do Decreto 11.556/2023, que dispõe que 'compete ao Inep, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecer diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização'.

452. No dia 18/10/2024, foi realizada reunião com os gestores do MEC, do FNDE e do Inep para tratar das propostas decorrentes da matriz de achados do trabalho. Nesta oportunidade, esse cenário da necessidade de divulgação das avaliações foi levado aos gestores do Inep, a fim de se buscar alternativas para conferir maior transparência e possibilitar a divulgação dos exames.

453. Os gestores do Inep argumentaram quanto à impossibilidade de divulgação das avaliações externas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Alegaram que não é adequado comparar as provas aplicadas aos alunos do 2º ano (Saeb e avaliações estaduais) ao Enem, tendo em vista que a prova realizada no âmbito do Enem corresponde a um processo seletivo, no qual o candidato deve ter acesso às provas e aos respectivos gabaritos. Por outro lado, as avaliações externas da educação básica não são aplicadas para fins de seleção de estudantes.

454. Além disso, destacaram que a equalização entre os testes obedece a sistemáticas diferentes. No caso do Enem, essa comparação é feita com base em 'pré-testes' realizados anualmente nos bancos de itens disponíveis, sendo que isso acarreta elevado ônus financeiro e operacional. Informaram que, no caso do Saeb, não é possível aplicar os procedimentos relativos a 'pré-testes'. Assim, a forma de possibilitar a equalização entre as provas do Saeb é a utilização de itens repetidos em edições subsequentes do exame.

455. Ademais, destacaram que o Saeb tem uma matriz de habilidades muito maior que a do Enem, o que acarreta a necessidade de mais itens a serem criados e testados, fazendo com que seja muito mais complexo garantir a qualidade dos itens do Saeb do que os do Enem. Afirmaram que construir o banco de itens do Saeb é 'um trabalho muito mais árduo, muito mais lento e delicado' do que construir o banco de itens do Enem.

456. Ressaltaram, ainda, que a primeira edição do Saeb para o 2º ano do ensino fundamental ocorreu em 2019, havendo até o momento apenas três edições da prova (2019, 2021 e 2023). Então, pelo fato de a prova ser recente, já é um banco de itens pequeno por natureza. Assim, não é possível disponibilizar para o público itens neste momento, o que impede a divulgação. Segundo os gestores, eventual divulgação dos itens inviabilizaria, além da edição do Saeb 2025, a realização das avaliações estaduais, as quais estariam comprometidas a partir da divulgação dos itens calibrados disponibilizados para os entes federados.

457. E, quanto à comparação com o caso de Portugal, destacaram que deve haver um estudo sobre a metodologia adotada na aplicação daquelas provas, a qual possibilita a divulgação dos exames.

458. Em manifestação dos gestores sobre o relatório preliminar, o Inep destacou que a metodologia aplicada em Portugal difere daquela utilizada pelo Instituto, pois, naquele país, os itens não são reaplicados em avaliações subsequentes, o que elimina a necessidade de preservação da confidencialidade, mas aumenta os custos e a complexidade do processo. Destacou ainda que as avaliações realizadas pelo Instituto de Avaliação Educativa (Iave) de Portugal são de natureza diagnóstica, não apoiadas na TRI e com finalidade distinta da do Saeb. Assim, a possibilidade de divulgação integral dos testes nesse cenário decorre de diferenças técnicas e de propósito entre os estudos (peça 210, p. 3-4).

459. Na mesma oportunidade, os gestores da autarquia citaram como exemplos avaliações realizadas nos Estados Unidos e no Canadá que utilizam o modelo TRI e não divulgam os

itens aplicados, a fim de demonstrar que o sigilo dos itens é condição essencial para a gestão eficiente das avaliações educacionais em larga escala, assegurando tanto a qualidade técnica quanto a viabilidade operacional das provas (peça 210, p. 4).

460. Apesar das dificuldades apontadas pelo Inep para divulgação do conteúdo das avaliações, os gestores ressaltaram a preocupação do Instituto com a questão da transparência. Exemplificaram que, em relação ao Saeb aplicado ao 5º e ao 9º ano do ensino fundamental e ao 3º do ensino médio, estão divulgando no portal do Inep as provas mais antigas (possivelmente até 2011), considerando que essas provas são realizadas há muito mais tempo que o exame aplicado para os alunos do 2º ano do ensino fundamental.

461. Concluíram que eventual divulgação dos itens neste momento inviabilizaria a aplicação das avaliações externas da educação básica para os alunos do 2º ano do ensino fundamental e traria grandes prejuízos para a política pública.

462. Ressaltaram que estão empreendendo esforços no sentido de aprimorar a transparência dos exames aplicados e que têm a intenção de, assim que possível, passar a divulgar paulatinamente parte dos itens mais antigos aplicados nas provas do Saeb para alunos do 2º ano do ensino fundamental. Mas destacaram que só será possível fazer isso a longo prazo.

463. Dessa forma, verifica-se que os gestores do Inep apresentaram argumentos que, na visão do instituto, inviabilizam a divulgação de itens, no cenário atual, das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental. Todavia, demonstraram preocupação e interesse em atender ao princípio da transparência, na medida que os instrumentos de avaliação possibilitarem.

464. Destaca-se a importância do aprimoramento da avaliação e da transparência da alfabetização infantil, seja pela relevância dessa etapa em toda a vida estudantil, seja para detectar precocemente distorções entre turmas, escolas, redes, territórios em todo Brasil e, por último, dada a necessidade de superação dos índices alarmantes de baixa alfabetização infantil.

465. Nesse sentido, é importante que o Inep informe quais medidas estão sendo adotadas e quais ações estão planejadas para possibilitar o incremento da transparência a ser dada ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, bem como os prazos previstos para implementação dessas ações.

Causas

466. A ausência da divulgação do conteúdo das avaliações externas da educação básica pelas instituições aplicadoras decorre da confidencialidade imposta pelo Inep sobre esses itens, com o objetivo de possibilitar a equalização das notas entre as edições do Saeb e das provas estaduais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

Efeitos

467. Como efeito, tem-se a falta do atendimento ao princípio da transparência e a consequente falta de acesso aos testes realizados pelos alunos do 2º ano do ensino fundamental, com o impedimento de que a sociedade tenha conhecimento das questões aplicadas nos exames para avaliação da adequação dos testes. E, ainda, a impossibilidade de comparação das provas e de análise detalhada do processo de parametrização dos resultados conduzido pelo Inep.

Proposta de encaminhamento

468. Diante do exposto, entende-se oportuno **determinar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias**, apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a incrementar a transparência

em relação ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011.

Benefícios esperados

469. A proposta de determinação acima pode contribuir para que o Inep aprimore os mecanismos de transparência incidentes sobre essas avaliações, permitindo a análise da adequação dos testes realizados e a avaliação dos processos de parametrização e equalização entre as avaliações da educação básica, oferecendo subsídios para o monitoramento e o aprimoramento das políticas educacionais para a alfabetização.

V.3. Impossibilidade de avaliação do enfrentamento das desigualdades populacionais a partir da divulgação dos resultados dos exames aplicados pelos sistemas estaduais aos alunos do 2º ano do ensino fundamental

470. Devido a lacunas legais, à falta de regulamentação mais clara nos dispositivos que estabelecem o Compromisso ou, ainda, à falta de orientação aos entes estaduais, não ocorre a divulgação dos resultados com recortes específicos a partir de microdados colhidos no âmbito das avaliações aplicadas pelos sistemas estaduais aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, impossibilitando a verificação do enfrentamento das desigualdades populacionais.

Situação encontrada

471. Não são disponibilizados para a sociedade os resultados com recortes específicos a partir de microdados colhidos no âmbito das avaliações aplicadas pelos sistemas estaduais aos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

472. Ainda no que se refere à publicidade de dados e informações, cumpre informar que o Inep divulga de forma consolidada em seu site as notas dos municípios e dos estados obtidas nas avaliações estaduais anuais.

473. Esses resultados são enviados pelas secretarias estaduais de educação ao Inep, em atendimento ao art. 6º, inciso VII, da Portaria Inep 351/2023, que dispõe que ‘competem às secretarias estaduais de educação e do Distrito Federal (...) compartilhar os microdados e os resultados das avaliações com o Inep’. (destaques inseridos)

474. Com base nesse dispositivo legal, verifica-se que, além das notas, as secretarias estaduais de educação devem compartilhar com o Inep os microdados relativos às avaliações realizadas.

475. Na divulgação que o Inep faz dos microdados colhidos no âmbito das avaliações do Saeb, podem ser obtidos dados que possibilitam a realização de recortes e de estudos e análises estratificadas dos resultados alcançados, podendo contribuir para a formulação de políticas específicas, especialmente daquelas voltadas para a equidade do atendimento.

476. De forma análoga, é desejável que os sistemas de avaliação estaduais também colham dados que permitam a segmentação de análises e estudos específicos pela sociedade.

477. Nesse sentido, a disseminação desses microdados pode contribuir para o monitoramento mais profícuo dos resultados das políticas de alfabetização, em atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Portaria Inep 351/2023, que estabelece que ‘competem ao Inep (...) estabelecer, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, os mecanismos para a gestão e a disponibilização dos resultados das avaliações para fins de monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada’.

478. O documento intitulado 'Avaliação nº 1 – Março/2024 – 1ª Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada – Avaliação de Implementação 2023' destacou a possibilidade da realização desses recortes, a partir dos dados colhidos no âmbito das avaliações estaduais, conforme transcrito a seguir (peça 184, p. 52):

'No âmbito do Saeb, aplicado a cada dois anos, essa definição permite identificar o percentual de crianças alfabetizadas em cada território estadual, considerando a rede estadual e as redes municipais em conjunto. Por conta do seu desenho amostral, os resultados do Saeb não podem ser desagregados por município ou rede municipal ou ainda, por raça-cor, o que inviabiliza a identificação da proporção de crianças alfabetizadas específica para esses recortes.'

Por isso, o uso da definição de criança alfabetizada é potencializado pela articulação entre os sistemas estaduais de avaliação e o sistema nacional. O alinhamento entre os desenhos dos testes e a metodologia de aplicação das avaliações de forma compatível com o padrão do Saeb e a realização anual das avaliações estaduais com aplicação estendida às redes municipais e a todo o público-alvo do exame, permitirá calcular o percentual de crianças alfabetizadas para as redes municipais isoladamente, bem como para os recortes de raça-cor, com uma periodicidade anual.

479. O art. 4º, § 2º, da Portaria Inep 367/2024 reforça a necessidade de as secretarias estaduais apresentarem termo de sigilo, compromisso e confidencialidade para qualquer acesso aos dados disponibilizados pelo Instituto. O art. 5º do normativo reafirma a necessidade de as secretarias estaduais compartilharem os resultados das avaliações com o Inep, inclusive os microdados.

480. Sobre a divulgação dos microdados, na reunião realizada no dia 18/10/2024, os gestores do Inep destacaram que os estados são os detentores desses microdados. Assim, não seria possível nem prudente que o Instituto divulgasse esses microdados, sendo que tal ação deveria caber aos entes federados, a partir de suas próprias avaliações de conveniência e oportunidade, respeitando a autonomia dos entes.

481. Além disso, segundo os gestores do instituto, o Inep não teria condições de fazer o devido tratamento dos microdados recebidos de todas as unidades da federação, a fim de divulgá-los.

482. No já mencionado 'Painel de Monitoramento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada' disponibilizado no portal do MEC, verifica-se, na aba 'Matrículas', a apresentação de dados segmentados por gênero, por raça/cor, por turno do aluno e de dados referentes a matrículas na educação especial. Já na aba 'Saeb', são disponibilizados dados dos resultados alcançados pelos estudantes em edições do exame.

483. A divulgação desses dados de forma segmentada é importante insumo para análises direcionadas a avaliar recortes específicos da política pública.

484. A Lei 13.005/2014 (Lei do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024) estabeleceu o seguinte em seu art. 11:

'Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.'

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; (...)

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede. (...)

§ 5º A avaliação de desempenho dos (as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.'

485. A aplicação da Saeb para os alunos do 2º ano do ensino fundamental não atende integralmente ao disposto no art. 11 da Lei do PNE 2014-2024, tendo em vista que, a partir dos resultados advindos desse exame, não é possível disponibilizar dados por rede escolar municipal. A realização das provas anuais pelos sistemas estaduais para os alunos dessa etapa educacional supre parcialmente essa necessidade, possibilitando a verificação dos resultados no nível municipal.

486. A Meta 8, constante do Anexo da Lei 13.005/2014, estabelece resultado a ser alcançado que leva em consideração recortes populacionais específicos:

'Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. (destaques inseridos)'

487. O dispositivo mencionado acima não trata dos alunos da etapa da alfabetização, mas demonstra a necessidade de obtenção de dados com recortes específicos para avaliação dos resultados alcançados.

488. O art. 4º, inciso V, do Decreto 11.556/2023 elenca como uma das diretrizes para a implementação do Compromisso 'o enfrentamento das desigualdades regionais, socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero'.

489. Para avaliar os resultados relacionados a recortes populacionais específicos, é preciso que os dados sejam apresentados com os detalhamentos segregados, a partir dos microdados obtidos nas avaliações.

490. Considerando que o Inep já deve receber os microdados relacionados às avaliações estaduais aplicadas pelas secretarias estaduais de educação, entende-se que o MEC poderia divulgar dados consolidados e recortes específicos relacionados aos resultados alcançados pelos alunos nas avaliações estaduais anuais, a exemplo do que já é feito no âmbito do Saeb, que apresenta alguns recortes em análises dos resultados do exame (Relatório de resultados do Saeb 2021 – Volume 2 – 2º Ano do Ensino Fundamental) (peça 199).

491. Caso o Ministério entenda pela inadequação dessa medida, entende-se que o MEC poderia orientar e induzir os estados a que divulguem nos respectivos portais das secretarias estaduais de educação os resultados alcançados pelos alunos nas avaliações estaduais anuais, com a disponibilização de segmentação com recortes específicos.

492. A Lei 15.017/2024 alterou a Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), para dispor sobre a publicização de dados e microdados coletados nos censos da educação básica e superior e nos respectivos exames e sistemas de avaliação. A LDB passou a ter a seguinte redação:

'Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo. (...)

§ 6º Incumbe ao poder público promover, nos termos de regulamento, o acesso público às informações educacionais do censo anual e dos exames e sistemas de avaliação da educação básica, considerado todo o processo de realização dessas atividades.

§ 7º A organização e a manutenção de sistema de informações e estatísticas educacionais pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito da administração direta e indireta, sujeitar-se-ão ao dever de transparência e publicidade como preceitos gerais e ao direito fundamental de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação).

§ 8º Dados e microdados, agregados e desagregados, coletados na execução de políticas educacionais de caráter censitário, avaliativo ou regulatório, serão tratados, divulgados e compartilhados, sempre que possível, de forma anonimizada, observados os parâmetros para anonimização previstos em regulamento.'

493. O trecho do normativo destacado acima trata da necessidade de divulgação de dados e microdados, agregados e desagregados, coletados em avaliações dos sistemas de avaliação da educação básica pelo poder público, o que vai ao encontro da proposta de deliberação abaixo.

Causas

494. A falta de divulgação dos microdados colhidos pelos estados a partir da realização das avaliações estaduais pode decorrer de lacunas legais ou da falta de regulamentação mais clara nos dispositivos que estabelecem o Compromisso, ou, ainda, à falta de orientação aos entes estaduais, quando deveria ser um pré-requisito.

495. Outra possível causa pode ser atribuída à baixa maturidade dos estados em se apropriar dos resultados municipais para fins de promover uma governança territorial articulada e com destinação de ações específicas a grupos populacionais que demandam maior apoio, em atenção à equidade que deve ser buscada pelas políticas educacionais.

Efeitos

496. Com efeito, inexistente local destinado à divulgação consolidada dos microdados colhidos nas avaliações estaduais, o que impossibilita a realização de recortes de análise dos resultados alcançados e a avaliação do enfrentamento das desigualdades populacionais.

497. O impacto imediato é a impossibilidade de acompanhamento e monitoramento das metas pactuadas, dos resultados estratificados por critérios de equidade, da disseminação de boas práticas e identificação de redes com maior necessidade de atenção da política do CNCA.

Propostas de encaminhamento

498. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020:

i) que, a partir dos microdados recebidos pelo Inep relacionados às avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, divulgue em seu portal os resultados alcançados pelos estudantes, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011, e ao art. 4º, inciso V, do Decreto 11.556/2023; e

ii) alternativamente, que oriente e induza os estados a divulgarem nos respectivos portais das secretarias estaduais de educação os resultados alcançados pelos estudantes nas avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência,

dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011, e ao art. 4º, inciso V, do Decreto 11.556/2023.

Benefícios esperados

499. A proposta de recomendação acima pode contribuir para que o MEC ou os estados disponibilizem dados analíticos com recortes específicos relacionados a resultados alcançados pelos estudantes nas avaliações estaduais aplicados aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, possibilitando a realização de estudos e pesquisas para análise das políticas de alfabetização.

V.4. Ausência de medidas relacionadas à necessidade de estabelecimento de procedimentos para aprimoramento da complementariedade entre as avaliações da educação básica

500. Devido ao direcionamento de esforços pelo Inep para o estabelecimento de procedimentos atinentes aos processos de parametrização e equalização entre o Saeb e as provas estaduais, não foi dado andamento a questões relativas à implementação de procedimentos relacionados à complementariedade das avaliações, o que pode levar à alocação redundante de esforços e recursos nas avaliações externas da educação básica.

Situação encontrada

501. O Inep não deu andamento a procedimentos relacionados à organização dos sistemas de avaliação de forma complementar.

502. A complementariedade entre as avaliações da educação básica está prevista no art. 31 do Decreto 11.556/2023: ‘compete ao Inep, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecer diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização’.

503. Os gestores do Inep informaram que a autarquia, desde o lançamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, vem envidando esforços para implementar os procedimentos de parametrização das avaliações da educação básica, conforme relatado nesta seção. Tendo trabalhado para essa finalidade, ainda não foi possível aprofundar estudos e discussões voltados para implementação de procedimentos relacionados à complementariedade das avaliações.

504. Os procedimentos relacionados ao aprimoramento do aspecto da complementariedade das provas são importantes para otimização da eficiência dos processos avaliatórios. Nesse sentido, houve manifestação de gestores do Inep, conforme se observa na ata da quarta reunião do Cenac, em que se afirmou que é necessário ‘(...) delinear os sistemas de avaliação de forma complementar para evitar sobreposição de esforços e recursos’ (peça 119, p. 49).

Causas

505. A ausência do estabelecimento de diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização decorre do fato de que o Inep concentrou os esforços de suas equipes para atuar nos processos de parametrização e equalização entre o Saeb e as provas estaduais.

Efeitos

506. Como efeito, a questão referente à complementariedade das avaliações ainda não foi priorizada, podendo ocorrer a alocação redundante de esforços e recursos nas avaliações externas da educação básica (Saeb e avaliações estaduais).

Proposta de encaminhamento

507. Diante do exposto, propõe-se, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, **dar ciência** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira (Inep) de que a ausência do estabelecimento de diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização afronta o disposto no art. 31 do Decreto 11.556/2023.

Benefícios esperados

508. *Como benefício esperado, entende-se que a proposta de ciência ao Inep acerca da ausência de procedimentos relacionados à complementariedade das avaliações externas da educação básica pode reforçar a necessidade do cumprimento do normativo e do avanço de estudos com essa finalidade.*

VI. ESPAÇOS, EQUIPAMENTOS E ACERVOS ESCOLARES PARA A FORMAÇÃO DE CRIANÇAS LEITORAS

509. *O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada reconhece a importância de trabalhar a leitura nos anos iniciais do ensino fundamental como pilar fundamental de apoio ao processo de alfabetização e de formação da criança leitora. Nessa etapa da escolarização, os especialistas entrevistados pela equipe de auditoria ressaltaram que as crianças começam a decodificar o mundo letrado, sendo esperado que elas desenvolvam habilidades de leitura e escrita e se familiarizem com os usos sociais da linguagem. A escola é um ambiente social privilegiado para o desenvolvimento do indivíduo, principalmente na alfabetização. Para isso, as escolas precisam dispor de ambientes que estimulem os alunos a lerem e a terem contato com bons acervos de obras literárias e com outros suportes à leitura e à diversidade de linguagens. Na faixa etária da alfabetização, o papel do professor como mediador e estimulador da prática de leitura é fundamental.*

510. *O intuito do presente capítulo é apresentar breve relato sobre a situação de universalização das bibliotecas escolares nos sistemas de ensino público, transcorridos quatorze anos de promulgação da Lei 12.244/2010, sobre a proposta e a cobertura de atendimento do Programa Cantinho da Leitura, que é uma das iniciativas estruturantes do CNCA, e apresentar boas práticas relatadas pelos articuladores municipais envolvendo projetos de leitura e o Cantinho da Leitura nas escolas públicas brasileiras.*

511. *Os resultados dos exames de auditoria resultaram no achado descrito no Tópico VI.1.*

VI.1. Lacunas na governança do Programa Cantinho da Leitura quanto às medidas de ampliação, manutenção e monitoramento do uso dos espaços nas escolas e à disponibilização tempestiva dos acervos literários

Situação encontrada

512. *As redes públicas de ensino estão distantes de cumprir o que preconiza a Lei 12.244/2010 (com alterações promovidas pela Lei 14.837/2024), sobretudo quanto à disponibilização e democratização de espaços, equipamentos e acervos escolares que favoreçam a formação de crianças leitoras. No âmbito do CNCA, a promoção de ações destinadas à ampliação das oportunidades de formação da criança leitora assume outra estratégia: os Cantinhos de Leitura. Pela importância do programa, observa-se a necessidade de manter, conservar e reforçar os ambientes já existentes e, principalmente, ampliar sua cobertura de modo que toda criança tenha contato com acervo de livros e materiais infantis. É fundamental que os professores promovam a leitura como rotina das classes de alfabetização, principalmente em escolas que não contam com estruturas de bibliotecas ou salas de leitura.*

513. *A escola possui papel fundamental na construção de uma sociedade leitora e letrada, como bem explicita a LDB ao citar que são objetivos da educação básica a alfabetização e a formação de leitores:*

‘Art. 22. A educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.

Parágrafo único. São objetivos precípuos da educação básica a alfabetização plena e a formação de leitores, como requisitos essenciais para o cumprimento das finalidades constantes do caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.407, de 2022) (grifo nosso)’

514. Em abril de 2024, foi sancionada a Lei Federal 14.837, alterando a Lei 12.244/2010, dispondo sobre a universalização das bibliotecas nas instituições brasileiras de ensino e criando o Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares (SNBE). A biblioteca escolar é considerada como equipamento cultural obrigatório e necessário ao desenvolvimento do processo educativo e possui objetivos associados a: constituir-se como espaço de recursos integrado ao processo de ensino-aprendizagem; e disponibilizar e democratizar o acesso dos alunos ao conhecimento e às novas tecnologias (art. 2º, caput e incisos I a IV, da Lei 14.837/2024).

515. Os resultados da pesquisa Retratos da Leitura no Brasil, 5ª edição (IPL, 2021), apontam que 52% dos brasileiros são leitores de livros em geral (sendo 8% livro digital). Isso significa dizer que o livro e a leitura não fazem parte da vida cotidiana de expressivo contingente da população brasileira, ou que 48% da população é constituída por não leitores. A definição de leitor adotada pela pesquisa foi bastante conservadora: leitor é aquela pessoa que leu, inteiro ou em partes, pelo menos um livro impresso ou digital, nos últimos três meses. Do grupo de brasileiros leitores, 32% mencionaram ser leitores de livros inteiros e 28% de livros de literatura. Na faixa de idade entre 5 e 10 anos, que compreende parcela das crianças em etapa de alfabetização, a pesquisa aponta elevação de 67% para 71% entre crianças leitoras. Na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, é maior a importância do professor no papel de incentivador e mediador da leitura.

516. A existência e a utilização de biblioteca escolar e de sala de leitura é fator que contribui no aprendizado dos alunos, ainda que não seja o único fator determinante. Há que se ressaltar que apenas a existência desses ambientes escolares não é condição suficiente para a garantia do aprendizado, dependendo também do trabalho pedagógico nesses espaços e das suas condições de uso. Miranda, Braga e Cavalcante (2022, p. 11) destacam que:

‘O fato de uma escola contar com esses espaços de leitura (biblioteca e/ou sala de leitura) em condições ruins, ou até mesmo não possuir nenhum deles, não significa, necessariamente, ausência de atividades de leitura na escola. Isso pode ser constatado ao analisar as variáveis do questionário da escola [questionário contextual do Saeb 2017], que nos informam que, mesmo em escolas com biblioteca e/ou sala de leitura inexistente, pode haver diversidade de acervo literário ou empréstimo de livros a estudantes, por exemplo. Uma possível explicação seria de que essas escolas mantêm seus livros na própria sala de aula.’

517. Miranda, Braga e Cavalcante (2022) realizaram um estudo para verificar a existência de correlação entre os espaços de leitura e os resultados acadêmicos dos estudantes. Na realização desse teste, os autores elaboraram o Indicador de Adequação de Espaços de Leitura (IAEL), selecionando variáveis presentes no questionário contextual de escolas do Saeb 2017. O teste foi aplicado entre o IAEL e a proficiência em leitura dos alunos do 9º ano do ensino fundamental registrada no banco de alunos do Saeb 2017. O valor encontrado para o coeficiente de correlação de Pearson ($r = 0,313$) indica correlação positiva entre as variáveis (a correlação varia de 0 a 1, e quanto mais próxima de 1, maior é a correlação). O estudo apontou ainda que as menores médias de IAEL estavam nas escolas com menor Indicador de Nível Socioeconômico (INSE); em contrapartida, as maiores médias encontravam-se em escolas de INSE mais alto.

518. A equipe de auditoria aplicou a Correlação de Pearson entre a variável Percentual de Alunos Alfabetizados e oito variáveis selecionadas do questionário contextual do Saeb 2021, encontrando correlação positiva de 0,50 e 0,48, respectivamente, entre a existência de biblioteca e/ou sala de leitura na escola e o melhor desempenho dos alunos (Figura 8). Contudo, dados do Censo Escolar de 2023 apontam

que 61% das escolas públicas municipais, que são as provedoras das classes de alfabetização, não possuíam bibliotecas ou salas de leitura, respondendo por 39% dos alunos matriculados. Na média nacional, quatro em cada dez crianças brasileiras estudam em escolas sem esses espaços associados às práticas de leitura. Desagregando os dados por Unidade da Federação, evidenciam-se acentuadas desigualdades nesse quesito: Distrito Federal se posicionando no limite superior da distribuição, com 94% dos alunos estudando em escolas com biblioteca ou sala de leitura; Tocantins na mediana, com 68% de alunos; e Acre, Piauí e Maranhão, nas posições inferiores, com 50%, 49% e 43% de alunos, respectivamente.

Figura 8 – Espaços de leitura e correlação nos resultados de alfabetização de alunos



Fonte: questionário contextual do Saeb 2021; Censo Escolar 2023. Foto: Equipe de auditoria, painel na Escola Municipal Olga Benário, em Palmas/TO. Elaboração própria.

519. Ao comentar o excerto da Matriz de Achados da auditoria (peça 193), o Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica informou que a Lei 12.244/2010, que tem por objetivo ampliar e consolidar o Sistema Nacional de Bibliotecas Escolares, trata de um tipo de equipamento e de política educacional que não consta como objetivo, meta ou estratégia que seja foco do CNCA. A temática das bibliotecas estaria sendo tratada pelo Governo Federal na reconstrução das estratégias do Plano Nacional de Leitura e Escrita, à luz do Decreto 12.166/2024, mediante articulação entre MEC e Ministério da Cultura.

520. A modelagem lógica do CNCA destaca a importância de garantir que alunos e professores tenham acesso a ambientes que promovam a leitura e atividades relacionadas. De acordo com o art. 29, incisos II e III, do Decreto 11.556/2023, a melhoria da infraestrutura pedagógica das escolas será alcançada por meio de duas principais ações: primeiro, pela disponibilização de recursos pedagógicos, equipamentos, materiais e outros insumos necessários para que as redes de ensino possam implementar eficazmente os programas de alfabetização; segundo, pela instalação de espaços dedicados ao incentivo da leitura, que sejam adequados à faixa etária dos alunos, respeitem o contexto sociocultural, e considerem o gênero e o pertencimento étnico-racial dos estudantes.

521. Esses espaços recebem o nome de Cantinho de Leitura e são criados dentro das salas de aula. Têm por objetivo propiciar às crianças contato direto e frequente com os livros, estimulando o hábito e o gosto de ler, impulsionando a alfabetização. O Cantinho de Leitura não se confunde com a biblioteca escolar e as salas de leitura, pois apresenta uma configuração técnico-pedagógica com outras premissas de organização e funcionamento.

522. Apesar de o gestor mencionar que não há vinculação estratégica entre o equipamento biblioteca escolar e o CNCA, o Plano de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada apresenta os indicadores 'número de escolas com biblioteca' e 'número de escolas com sala de leitura' na cesta de indicadores de produto que devem compor o sistema de monitoramento do eixo 'melhoria e qualificação da infraestrutura física e pedagógica'. Ele também inclui os indicadores 'número de livros literários distribuídos (PNLD-Literário)' e 'infraestrutura para construção de espaços de leitura demandados e distribuídos (PDDE)' (MEC, 2023, p. 23-24). Esse último parece estar associado ao Cantinho da Leitura, apesar de não haver construção de novos espaços nas escolas, mas sim a utilização de espaço existente nas salas de aula.

523. Os arts. 27 e 28 do Decreto 11.556/2023 definem a responsabilidade do MEC em apoiar a melhoria da infraestrutura física das escolas participantes do CNCA, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). O Cantinho da Leitura foi regulamentado pela Resolução MEC 22/2023. Como essa regulamentação ocorreu em outubro de 2023, o repasse dos recursos orçamentários ocorreu próximo ao final do ano. Observou-se, na prática, que os recursos pedagógicos do Cantinho da leitura começaram a ser adquiridos e montados pelas escolas atendidas ao longo de 2024, já com o ano letivo em andamento, conforme observado nas visitas de campo.

524. Os critérios de seleção das escolas elegíveis ao PDDE Cantinho da Leitura adotado pelo MEC contemplaram: a) na primeira etapa de atendimento, em 2023, as escolas públicas com matrículas de alunos nos 1º e 2º anos iniciais do ensino fundamental, à exceção das escolas multisseriadas; b) na segunda etapa de atendimento, em 2024, escolas com turmas multisseriadas de 1º e 2º ano, entre as quais se enquadram aquelas nas modalidades de atendimento da Educação do Campo, da Educação Escolar Quilombola e da Educação Escolar Indígena; c) em ambas as etapas, as escolas deveriam possuir Unidade Executora (UEX) própria e estarem adimplentes junto ao FNDE, conforme mencionado pela SEB/MEC no Ofício Circular 109/2024/DPDI/SEB/SEB-MEC.

525. Ao buscar informações atinentes à execução orçamentária do Cantinho da Leitura, constata-se que o programa não possui orçamento específico, figurando como Plano Orçamentário (PO) da Ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica. Conforme o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal, o PO consiste em: identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo (localizador de gasto) da ação, conforme disposto na Tabela 7.

Tabela 7 – Execução orçamentária e financeira do PDDE – Cantinho da Leitura, recursos aportados pela União, em 2023 e 2024 (atualizado até 8/11/2024)

Ação e Plano Orçamentário (PO)	Ano	Crédito Autorizado* (R\$)	Crédito Empenhado (R\$)	Crédito Liquidado (R\$)	Despesa Paga (R\$)	Restos a Pagar (RP) Inscrito (R\$)	Restos a Pagar (RP) Pago (R\$)
Ação 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (PO) 000C - PDDE – Compromisso Nacional Criança Alfabetizada	2023	156.029.900,00	156.029.900,00	150.274.800,00	150.274.800,00	0,00	0,00
	2024	26.840.163,00	12.373.465,00	4.859.725,00	4.859.725,00	5.755.100,00	4.916.535,00
	Total				155.134.525,00		4.916.535,00

Fonte: SIGA Brasil (<https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>). Consulta em 8/11/2024.

Obs.: *Crédito Autorizado = (Dotação Inicial LOA + Créditos Suplementares + Créditos Especiais + Créditos Extraordinários - Dotação Cancelada/Remanejada).

526. O Cantinho da Leitura não dispõe de levantamento adequado e de planificação dos valores sobre o custo do programa. A definição do parâmetro de gasto estabelecido estipula somente o valor único de R\$ 1.235,00 para cada sala de aula, devendo ser planejado o rateio de 30% para despesa de capital (p.ex. compra de estantes e materiais duráveis) e 70% para custeio (p.ex. pintura do espaço físico e decoração lúdica), sem menção a como se chegou nessa estimativa média de custo. Outro aspecto é a falta de visão de médio e longo prazo em relação à base de financiamento do Programa Cantinho da Leitura e à sua programação plurianual de recursos, trazendo a percepção de que esse programa é uma ação temporária do governo federal limitada ao PDDE 2023.

527. O MEC havia divulgado quatro boletins do Cantinho da Leitura no portal de Monitoramento e Avaliação do CNCA (<https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/monitoramento-e-avaliacao>), com informações sobre a execução financeira e a cobertura de atendimento via PDDE, conforme se verifica na Figura 9.

Figura 9 – Alcance do Programa Cantinho da Leitura



COBERTURA TOTAL DA AÇÃO PLANEJADA NO PDDE 2023		
Ano do empenho	Escolas	Cantinhos
2023	38.835	126.340
2024	3.306	10.073
Total	42.141	136.413

Fonte: MEC, Boletim CNCA, edição n. 22, de 12/9/2024. Foto: equipe de auditoria, espaço do Cantinho da Leitura na Escola Municipal Olga Benário, em Palmas/TO.

528. Pela interpretação do disposto no art. 3º, incisos I e II, da Resolução MEC 22/2023, o Programa Cantinho da Leitura é para ser universal quanto ao atendimento das escolas públicas que possuem turmas de alfabetização. O mesmo art. 3º, em seu § 1º, incisos I a III, define critérios de priorização que o MEC poderá adotar para destinação do apoio financeiro: I) proporção de crianças não alfabetizadas; II) características socioeconômicas, étnico-raciais e de gênero; III) presença de crianças que compõem o público-alvo da educação especial inclusiva. O alcance do Cantinho da leitura, até 2024, havia sido de 42.141 (53%) das 79.947 escolas públicas que ofertam as séries iniciais do ensino fundamental.

529. No Sumário Executivo do Levantamento Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (IRB, 2024), que consolida a fiscalização coordenada realizada por 29 Tribunais de Contas brasileiros, há menção às seguintes constatações sobre a instalação dos Cantinhos da leitura, a partir de questionário aplicado com secretarias estaduais e municipais de educação (dados relativos às secretarias respondentes):

‘Os cantinhos da leitura são explicitamente incluídos no CNCA como ação relevante para o alcance dos objetivos do Compromisso. Das secretarias municipais participantes do levantamento, 1.071 informaram que já criaram o cantinho da leitura em todas as unidades de ensino, enquanto 2.311 criaram em parte das unidades e em 399 municípios não houve a criação desse espaço de leitura. Nas unidades escolares das secretarias estaduais de educação, em 22 das 23 unidades da federação, houve criação do cantinho da leitura em parte das unidades de ensino e em 1 unidade da federação em todas as unidades de ensino.’

530. Um risco identificado é quanto à falta de definição e transparência dos parâmetros mínimos de qualidade esperados para os ambientes do Cantinho da Leitura. As orientações são genéricas quanto aos espaços. Consultando o portal eletrônico do MEC, encontra-se o documento Perguntas Frequentes – PDDE Cantinho da Leitura (MEC, 2024), informando que ‘na Plataforma PDDE Interativo, foi disponibilizada uma lista de itens sugestivos de aquisição’. A plataforma do PDDE Interativo depende de cadastro e autorização do MEC para seu acesso.

‘É possível criar Cantinhos de leitura fora das salas de aula?’

O objetivo da criação dos cantinhos de leitura é que eles sejam criados dentro das salas de aula, para que as crianças tenham contato direto e frequente com os livros, estimulando o hábito e o gosto de ler, impulsionando a alfabetização.

Como criar um cantinho de leitura em uma escola que considera não possuir espaço adequado dentro de suas salas de aula?

Com planejamento adequado, é possível transformar até os espaços mais compactos em ambientes acolhedores para a leitura. Algumas sugestões para tanto são: identificar áreas dentro da sala de aula que não utilizadas, como uma parede livre; utilizar nesse espaço móveis modulares, como prateleiras flutuantes ou estantes empilháveis, que ocupem pouco espaço e permitam armazenar livros de forma organizada. Outra opção é usar

tapetes e/ou almofadas para criar uma atmosfera aconchegante e durante seu uso colocar as mesas e cadeiras da sala de aula em um arranjo circular ou semicircular para maximizar o espaço; decorar as paredes com murais ou pôsteres de incentivo à leitura.'

531. *Os livros literários que irão compor os cantinhos de leitura serão disponibilizados pelo Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Com o recurso destinado via PDDE, o MEC orienta os gestores que 'será possível comprar materiais literários desde que não sejam atendidos pelo PNLD, p.ex. cordéis, gibis, entre outros' (<https://www.gov.br/mec/pt-br/crianca-alfabetizada/monitoramento-e-avaliacao>).*

532. *Nas visitas de campo, foram observados espaços e mobiliário do cantinho da leitura sem diversidade de material de leitura ou com insuficiência de acervos que deveriam ter sido entregues pelo PNLD. Segundo o Informe 16/2024 – Equipe do Livro (FNDE, 2024), a distribuição das obras literárias para os anos iniciais do ensino fundamental (PNLD 2023- Objeto 3) estava prevista para ocorrer no primeiro semestre de 2025. Há impacto negativo ao funcionamento do Cantinho da Leitura quanto a esse descasamento de cronogramas entre instalação dos espaços e recebimento dos acervos literários.*

533. *Além disso, foi recorrente a menção dos municípios de menor porte quanto à dependência de acesso às obras literárias via PNLD. Os entrevistados mencionaram que o custo de aquisição desses acervos para toda a rede, em quantidade e diversidade que permitam o alcance de metas de leitura de 30 a 40 livros por criança/ano para as classes de alfabetização, é muito alto frente à disponibilidade orçamentária do ente. Mesmo com acesso aos acervos literários digitais, sua impressão em grande quantidade e no formato colorido torna-se inviável pelos custos envolvidos, havendo casos de professores que arcaram com custos de impressão de pelo menos um exemplar, normalmente em versão preto e branco.*

534. *Depoimentos dos articuladores municipais no questionário aplicado pelo TCU corroboram tal problema: 'Queria um excelente acervo literário na rede' (articulador 122); 'Já temos bastante apoio, mas precisamos de mais políticas públicas voltadas para a alfabetização plena dos alunos, ampliação do acervo literário para que possamos aprimorar a leitura nas instituições' (articulador 303); 'escassez de recurso financeiro para aquisição livros literários e materiais pedagógicos' (articulador 1964); 'Falta de material para leitura. Nem todas as escolas possuem acervo literário, bem como outros recursos pedagógicos' (articulador 2284).*

Causas

535. *Por falta de espaços nas escolas, ambientes que poderiam ser destinados a bibliotecas ou salas de leitura são usados como salas de aula, depósitos ou ambientes administrativos. A opção pedagógica pelos cantinhos da leitura nas escolas públicas sinaliza como alternativa de substituição à implantação de bibliotecas e salas de leitura, que, em tese, seria mais econômica, porque nesse modelo não se faz necessário a construção de novos espaços e a contratação do profissional bibliotecário.*

536. *Os aspectos sensíveis de que trata o achado relacionado ao Cantinho da Leitura, com ênfase em sua governança, estão associados às seguintes causas: desalinhamento entre cronogramas de instalação dos cantinhos da leitura e a disponibilização de acervos pelo PNLD Obras Literárias; e falta de clareza quanto às metas e às estimativas de recursos para ampliação e manutenção do programa.*

Efeitos

537. *O Cantinho da Leitura tem sido recebido de forma muito positiva pelos articuladores municipais e professores entrevistados, o que mostra toda preocupação da equipe de auditoria com a continuidade e o legado desse programa estruturante para o Compromisso, para o trabalho das redes junto às classes de alfabetização e para a efetiva formação de crianças leitoras em nosso país. O efeito não desejável que se busca mitigar é quanto à eventual improvisação e precarização que possa afetar futuramente os ambientes criados pelo Cantinho da leitura, pelo risco de solução de continuidade do*

programa, além de comprometer a efetividade das práticas de leitura acessíveis pelos professores e alunos das classes de alfabetização.

Boa prática

538. O questionário aplicado pelo Tribunal revelou riqueza e diversidade de depoimentos dos articuladores municipais sobre boas práticas de gestão pedagógica na alfabetização de crianças envolvendo projetos de leitura e Cantinho da Leitura nas escolas públicas brasileiras.

539. Transcreve-se, como exemplo, depoimento de articulador municipal a respeito da experiência da EMEIF Girassol, no município de Catuípe/RS:

‘A professora fez o Projeto Literário do Livro Felpo Filva, com muita expectativa e empolgação foi um trabalho de gêneros textuais de forma divertida, com bula de remédio, poesia, fábula, lista, carta, conto, provérbio, canção e outros. (...) os alunos participaram de Mostra Pedagógica, apresentaram seus trabalhos de escrita e leitura, através desta história inspiradora, via dramatização dos próprios alunos que encantaram, assim despertando ao mundo da leitura e da fantasia. (...) Também o baú das letras e o varal das letras, que possibilitou a aprendizagem através do momento lúdico que os alunos interagiram com as letras. Assim o conhecimento letra do alfabeto e a consciência fonológica e a compreensão das estruturas da sílaba, consciência silábica e as alterações leitura e escrita das palavras. Foi uma atividade muito importante, possibilidade de muitas aprendizagens. (articulador 58)’

540. Outras boas práticas citadas no questionário:

a) Escola Antônio Leite de Alencar, Salitre/CE. Com a iniciativa A Escola na Minha Casa, onde mensalmente os profissionais do núcleo gestor e alguns professores vão até a casa do aluno, principalmente aqueles com maior dificuldade na leitura e na escrita, e realizam atividades de estímulo juntamente com a família, seja jogo ou contação de história. Essa prática está rendendo bons resultados para a escola, segundo o respondente (articulador 44);

b) EMEIF Idalina Rosa, Pedro Régis/PB. No início do ano letivo, a escola se encontrava com percentual baixíssimo no desempenho em leitura, na turma multisseriada de 1º e 2º anos. Logo após os resultados da avaliação de fluência leitora do Pacto Alfabetiza Mais PB e CNCA, a professora juntamente com a equipe escolar, criaram rotinas de atividades de leitura, destacando-se a maleta viajante, que tem colaborado para o envolvimento da família e o avanço no aprendizado dos alunos em leitura e escrita (articulador 193);

c) Escola Municipal São Roque, Timbó/SC. O Projeto Família Leitora, em que alguém da família vem contar uma história e interagir com o grupo de alunos em que estuda a criança (articulador 235);

d) Núcleo Educacional São Cristóvão, Dom Basílio/BA. O Projeto de Leitura Ciranda do Livro usa sacola para que os alunos do segundo ano possam levar livro para ser lido em casa. Destaca-se também os projetos Pequenos Escritores e Estante Mágica, parceria que consiste na produção de textos literários que serão publicados pela editora e lançados em evento público no final do ano letivo (articulador 1.765); e

e) Escola Municipal Professora Maria da Glória Menezes, Carira/SE, com os projetos Pequenos Escritores, Contador de História e Guarda-Chuva Literário (articulador 481).

541. Depoimento de articulador municipal demonstra o resultado positivo da prática de leitura sobre a aprendizagem das crianças:

‘Na turma do 3º ano da Escola Municipal Aida Ramalho Cortéz, situada no Centro da cidade, apresentou os seguintes resultados na Avaliação de Leitura do Ciclo I Caed/CNCA: Dos 15 alunos avaliados 67% em Defasagem, 20% em Aprendizado Intermediário e 13% em Aprendizado Adequado. Diante desses resultados foi realizado um replanejamento para sanar as dificuldades apresentada pelos alunos. Uma das atividades que despertou o interesse e a participação dos alunos foi “Piquenique Literário”. Após a aplicação das avaliações do Ciclo II, obteve-se os seguintes resultados na Leitura: Dos 16 alunos avaliados 13 % em Defasagem, 6% em Aprendizado Intermediário e 81% em Aprendizado adequado. Constatando um avanço significativo na aprendizagem dos alunos. (articulador 1.728)’

Propostas de encaminhamento

542. A auditoria não aplicou procedimentos específicos para avaliar os espaços, materiais e acervos que estão sendo disponibilizados pelas escolas ao Cantinho da Leitura. As observações ficaram restritas ao conjunto de 9 municípios e às poucas escolas visitadas. Na estratégia de acompanhamento do CNCA, a ser implementada a partir de 2025 pela AudEducação, prevendo inclusive um OKR de destaque para esse tema, uma das possíveis frentes de ação é analisar a qualidade dos espaços para leitura disponibilizados pelas escolas aos alunos das turmas de alfabetização. Outra linha de ação fiscalizatória seria analisar o eventual subfinanciamento das ações relacionadas à disponibilização de ambientes e acervos literários, bem como o seu uso pedagógico, para que a educação pública brasileira de fato promova formação de crianças leitoras. Uma terceira linha fiscalizatória poderia contemplar a ampliação e a equidade de atendimento dos repasses financeiros do Cantinho da Leitura, em especial quanto ao disposto no art. 3º da Resolução MEC 22/2023.

543. Diante da situação encontrada, e com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC) que:

i) promova, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, melhor alinhamento dos cronogramas de atendimento do Programa Cantinho da Leitura e do Programa Nacional do Livro Didático, de forma que a instalação dos ambientes nas salas de aula seja tempestivamente provida de livros de diferentes gêneros literários para formação do acervo das escolas;

ii) defina metas de ampliação da cobertura do Programa Cantinho da Leitura e quantifique os custos requeridos para a continuidade de financiamento dessa política, tanto em relação aos recursos necessários para a instalação de novos ambientes quanto à manutenção e melhoria dos espaços existentes, identificando as responsabilidades de cada nível de governo para garantir que o programa não sofra solução de continuidade e produza legados de médio e longo prazos, priorizando, nas próximas etapas de atendimento, escolas com baixos Níveis Socioeconômicos que eventualmente não tenham sido beneficiadas na etapa 2023-2024;

iii) aperfeiçoe a sistemática de monitoramento do Cantinho da Leitura, contemplando, para além de informações sobre a execução orçamentária/financeira e a cobertura de atendimento, que estão sendo disponibilizadas em boletins do MEC, diagnóstico periódico da situação dos espaços constituídos, dos recursos existentes e dos acervos disponíveis, de forma a avaliar a qualidade de implementação do programa;

iv) incentive as secretarias estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências e projetos exitosos de estímulo às práticas leitoras, e promova a divulgação de boas práticas na plataforma de monitoramento e avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada; e

v) defina com clareza as inter-relações entre as políticas do Cantinho de Leitura (art. 29, III, do Decreto 11.556/2023 e Resolução MEC 22/2023), do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (Decreto 9.099/2017) e de implantação de bibliotecas escolares (Lei 12.244/2010), de forma que os seus objetivos específicos e as suas ações se reforcem mutuamente na formação de crianças leitoras, em cumprimento ao objetivo declarado no art. 22, parágrafo único, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Benefícios esperados

544. Como benefícios qualitativos esperados da implementação das recomendações, busca-se garantir que o Programa Cantinho da Leitura, instituído como um dos pilares do CNCA, promova a democratização do acesso das escolas a esses espaços, com equidade de atendimento, com destaque para:

a) ampliação da taxa de cobertura de escolas, priorizando, nas próximas etapas de atendimento, escolas com baixos Níveis Socioeconômicos que eventualmente não tenham sido beneficiadas na etapa 2023-2024;

b) verificação da qualidade e adequação dos espaços e recursos investidos na sua constituição; c) gestão dos espaços na construção de práticas de leitura e apoio ao processo de aprendizagem nas turmas de alfabetização.

VII. DESAFIOS INTERSETORIAIS AO COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA

545. Diversos fatores intra e extraescolares podem contribuir para o baixo desempenho dos alunos. Os fatores intraescolares referem-se ao ambiente organizacional da escola e compreende o professor, diretor, outros profissionais, projeto pedagógico, gestão pedagógica, insumos, instalações e relações entre os vários sujeitos no cotidiano escolar. Os fatores extraescolares dizem respeito às condições de vida dos alunos, de suas famílias e de seu contexto social, cultural e econômico, abrangendo, por exemplo, situações de vulnerabilidade, falta de acesso a bens culturais, violência familiar, condições de saúde e trabalho precoce. Tais fatores são menos suscetíveis a ações coordenadas das políticas educacionais.

546. Este capítulo aborda fatores extraescolares recorrentemente apontados nas visitas de campo, nas entrevistas com especialistas e na pesquisa com articuladores municipais que, para além da qualidade e da atratividade do ensino, precisam ter o olhar intersetorial do CNCA e das políticas de alfabetização para que se implementem ações além da escola no processo de alfabetização.

547. Não se pretende que o CNCA resolva esses problemas, mas sim que tenha uma intencionalidade transversal declarada nas suas estratégias de ação para os fatores aqui analisados, em atenção ao princípio da promoção da equidade educacional, considerados os aspectos socioeconômicos dos alunos, e à diretriz de enfrentamento das desigualdades socioeconômicas, trazidos, respectivamente, nos arts. 3º, inciso IV, 4º, inciso V do Decreto 11.556/2023. Essa intencionalidade poderia estar declarada no eixo estruturante da governança e gestão da política de alfabetização de que trata o art. 12, inciso I, do Decreto 11.556/2023.

548. O conceito de intersectorialidade nas políticas públicas aqui empregado preocupa-se em promover a interação e diálogo entre setores governamentais, como educação, saúde e assistência social, por exemplo, na realização de ações conjuntas que visem alcançar resultado mais abrangente e efetivo para o CNCA. Trata-se de uma coordenação intersectorial com fins de atender demandas específicas de alunos das classes de alfabetização que não seriam possíveis, de forma imediata, apenas pelos gestores escolares.

549. Os resultados dos exames de auditoria resultaram nos achados descritos nos Tópicos VII.1, VII.2 e VII.3.

VII.1. Dificuldade na obtenção de laudos médicos para diagnósticos de alunos com deficiências e transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e necessidade de capacitação de equipes pedagógicas para atender à crescente demanda de alunos da educação especial

Situação encontrada

550. As redes públicas de ensino têm vivenciado o aumento crescente da matrícula de estudantes com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, alinhando-se às diretrizes internacionais de referência na área da Educação Especial, que defende a inclusão de todas as crianças na escola regular, independente de suas condições físicas, intelectuais, linguísticas, etc., contudo foram identificadas diversas barreiras enfrentadas pelas redes de ensino em prover adequado suporte às classes de alfabetização.

551. Além do princípio e da diretriz da equidade educacional trazidos nos arts. 3º, inciso IV, e 4º, inciso IV, do Decreto 11.556/2023, o CNCA declara a preocupação explícita com alunos de modalidades e populações específicas no seu art. 36, atribuindo ao MEC a responsabilidade por estabelecer as estratégias e os prazos para a implementação de ações complementares que garantam o direito à alfabetização dos alunos

da: a) educação de jovens e adultos; b) educação especial; c) educação bilíngue de surdos; d) educação do campo; e) educação escolar indígena; f) educação escolar quilombola. Em virtude disso, espera-se que as políticas de alfabetização elaboradas e consolidadas pelas secretarias estaduais e secretarias municipais, sob a orientação do MEC, como mencionado no art. 25 do Decreto, sejam sensíveis a esses grupos.

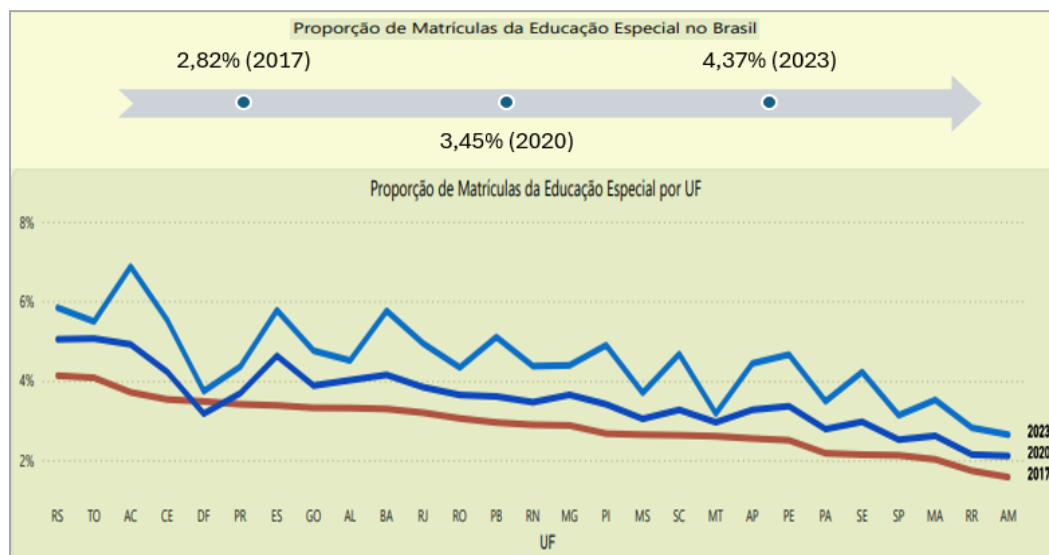
552. O MEC avançou na edição da Portaria 506/2024, instituindo estratégias, fluxos de trabalho, eixos estruturantes e diretrizes para o cronograma de implementação de ações complementares, no âmbito do CNCA, destinadas a garantir o direito à alfabetização de acordo com as características, as necessidades e as singularidades das populações específicas.

553. Das populações e modalidades tratadas no art. 36 do Decreto 11.556/2023 e na Portaria MEC 506/2024, esta auditoria aprofundou análise sobre a modalidade da Educação Especial.

554. A Lei 9.394/1996 (LDB), no art. 4º, inciso III, atribui ao Estado o dever de ofertar ‘atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino’. O art. 59, inciso III, dispõe que esses alunos devem contar com professores para atendimento especializado e professores do ensino regular capacitados para a sua integração nas classes comuns. Portanto, a educação especial deve conjugar esforços para avanços nas matrículas nas escolas comuns e para criação das condições de permanência e de aprendizagem com qualidade, exigindo das redes de ensino esforços e investimentos na contratação de profissionais especializados, na formação de professores e servidores das escolas e na implementação de salas de recursos multifuncionais.

555. Segundo dados do Censo da Educação Básica de 2023, o Brasil mantém a tendência de crescimento das matrículas de estudantes público-alvo da educação especial, ampliando de 2,8%, em 2017, para 4,4% em 2023, como demonstrado na Figura 10. Esses números indicam desafios crescentes para as redes públicas com a formação docente e a acessibilidade das escolas brasileiras.

Figura 10 – Proporção de matrículas da Educação Especial, Brasil e UF, em 2017, 2020 e 2023



Fonte: Censo Escolar 2023. Elaboração própria.

556. As entrevistas de campo e as respostas dos articuladores municipais ao questionário eletrônico aplicado pela auditoria evidenciam dificuldade de obtenção de laudo clínico para diagnosticar a deficiência ou condição da criança: 1.314 (39%) de 3.410 articuladores municipais que responderam à pesquisa apontaram o atendimento da modalidade Educação Especial como dificuldade para apoiar escolas da sua rede nos processos de alfabetização. A dificuldade de obtenção de laudos clínicos pelas famílias foi um aspecto crítico reiterado pelos entrevistados.

557. *A equipe de auditoria se deparou com depoimentos que reforçaram que as condições nas quais as crianças vivem influenciam fortemente os resultados de alfabetização, que trabalhar em contextos escolares de vulnerabilidade e desigualdade socioeconômica são grandes desafios para as escolas, tendo como uma das principais dificuldades atender adequadamente a todos os alunos em suas necessidades específicas, entre os quais se destaca o público-alvo da educação especial. Alguns exemplos: a) parceria mais efetiva da secretaria municipal de saúde para atender demanda de alunos com determinados laudos, o que ajudaria muito os alunos na fluência e na aprendizagem, destacando o serviço de fonoaudiologia (articulador 155); b) adaptação das avaliações para crianças com laudos médicos (articulador 374); c) marcação de consultas com neuropediatra para fornecimento dos laudos necessários (articulador 2.047); d) receber formação sobre aplicabilidade dos materiais e avaliações com as crianças da educação especial (articulador 796).*

558. *Sobre a questão dos laudos clínicos, o Diretor de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica do MEC, ao comentar o excerto da Matriz de Achados da auditoria (peça 193), enfatizou que a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva não exige que laudos clínicos sejam emitidos para assegurar que os estudantes tenham direito ao Atendimento Educacional Especializado (AEE). O que se preconiza é a necessidade de avaliação educacional dos alunos, que poderá ou não prescindir de análise clínica do caso.*

559. *Sobre a formação, observa-se, pela revisão da literatura, que o professor que atua no processo de alfabetização, em geral, fez curso superior em pedagogia ou formou-se em magistério. A formação recebida foi generalista e o profissional teve pouco contato com a área da Educação Especial. A maioria dos cursos de pedagogia tem poucos componentes curriculares sobre Educação Especial e em geral as experiências de estágio curricular não são nesta área.*

Causas

560. *A triangulação de fontes de informação, por meio de entrevistas de campo, pesquisa eletrônica, entrevistas com especialistas e revisão bibliográfica, possibilitou à equipe de auditoria identificar como causas para a situação encontrada: a demora dos pais ou responsáveis pelo aluno na obtenção do laudo clínico, quando necessário; e a insuficiência da formação docente para o AEE.*

Efeitos

561. *Como efeito da situação encontrada, tem-se ocorrência de alunos em período de alfabetização da educação especial sem adequado atendimento educacional especializado, com potenciais atrasos no seu desenvolvimento educacional, não sendo aplicados, neste trabalho, procedimentos para sua quantificação. Outro efeito a se considerar é que professores e diretores escolares ficam desprovidos de diagnóstico sobre a deficiência do aluno, o que prejudica a elaboração de estratégias de ensino, conforme necessidades de atendimento especializado dos alunos matriculados em sua turma/escola. Eventualmente, pode ocorrer o subfinanciamento de redes de ensino que atendem alunos sem laudo clínico e que não informam ao Censo Escolar essas matrículas.*

Proposta de encaminhamento

562. *Entende-se que as situações aqui destacadas mereçam uma atenção especial do CNCA, sobretudo quanto à atuação da Renalfa na capacitação de professores e educadores para atuação com alunos da educação especial, que foi uma demanda bastante citada para as futuras formações. Nesse sentido, **recomenda-se** ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que inclua, nas futuras ações de formação da Renalfa, a oferta de capacitações e conteúdo voltados a desenvolver conjunto de habilidades e conhecimentos necessários para qualificar o atendimento à demanda de alunos com necessidades especiais.*

Benefícios esperados

563. Como benefício, espera-se maior intencionalidade do CNCA com a formulação de estratégias e de ações voltadas à melhoria da qualidade da oferta da educação especial em classes de alfabetização, com foco no aperfeiçoamento da formação específica do professor que recebe esses alunos.

VII.2. Necessidade de explicitar, no modelo lógico do Compromisso, estratégia voltada à articulação da política nacional de alfabetização com o Programa Saúde na Escola

Situação encontrada

564. O CNCA e as políticas de alfabetização não explicitam a necessidade de trabalhar ações intersetoriais de saúde do escolar. Apesar da alta capilaridade dos serviços de atenção primária à saúde, a articulação intersetorial entre a educação e a saúde precisa ser aperfeiçoada, haja vista haver determinantes sociais em saúde que influenciam significativamente a aprendizagem das crianças em idade de alfabetização.

565. A Constituição Federal, no art. 208, inciso VII, e a Lei 9.394/1996 (LDB), no art. 4º, inciso VIII, atribuem ao Estado o dever de ofertar atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica pública, de programa suplementar de assistência à saúde.

566. O PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) destaca a importância da saúde do escolar na sua estratégia 7.17, que está associada à meta de melhoria da qualidade e da aprendizagem na educação básica: 'ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde'.

567. Em âmbito federal, o Decreto 6.286/2007 instituiu o Programa Saúde na Escola (PSE), que entre seus objetivos estão o de articular ações do Sistema Único de Saúde (SUS) e das redes de educação básica pública com fins de ampliar o alcance aos estudantes, e fortalecer o enfrentamento das vulnerabilidades, no campo da saúde, que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar (art. 2º, incisos II e V). O PSE detalha dezessete ações de promoção, prevenção e assistência à saúde que contemplam avaliação clínica, nutricional, oftalmológica, auditiva, da saúde bucal e psicossocial do aluno, definindo que as equipes de saúde da família realizarão visitas periódicas e permanentes às escolas participantes do programa (art. 4º).

568. Desde 2009, o IBGE, em parceria com MEC e Ministério da Saúde, realiza a Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar em municípios das capitais, com quatro edições já realizadas (2009, 2012, 2015 e 2019), selecionando alunos adolescentes (13 a 15 anos de idade), cursando o 9º ano do ensino fundamental. A pesquisa identifica hábitos da saúde dos adolescentes associados à higiene bucal, uso de tabaco, consumo de álcool, alimentação e sedentarismo. Pelo recorte etário da pesquisa, houve limitação de uso dos resultados nesta auditoria para fins das análises relacionadas aos alunos das classes de alfabetização, que estão na faixa dos 6 aos 7 anos de idade.

569. Sobre o Programa Saúde na Escola, não foram identificadas informações gerenciais e relatórios de monitoramento e avaliação nos portais do MEC e do Ministério da Saúde, conforme consultas realizadas nos sites <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/programa-saude-na-escola>; <https://www.gov.br/saude/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-saude-na-escola>; e <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/ps>, em 8/11/2024.

570. O TCU não realizou auditoria recente no tema saúde na escola. O único trabalho relacionado ao tema, identificado no sistema de jurisprudência do Tribunal, remete a 2001, e teve por escopo o Programa Olho no Olho, destinado a prestar assistência da saúde visual e auditiva aos alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental da rede pública (TC 011.820/2001-3, Decisão 712/2002-Plenário). Aperfeiçoamento da equidade foi o aspecto central apontado naquela auditoria: a campanha não possuía caráter universal; atendimento apenas aos municípios de maior porte; falta de atendimento

clínico e cirúrgico dos escolares; estabelecimento de quota limitava bastante o encaminhamento de alunos para consulta oftalmológica.

571. Na literatura consultada, destaca-se a publicação ‘Avaliação da Implementação do Programa Saúde na Escola do Programa de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica: 2012, 2014 e 2018’ (Wachs et al, 2022). Entre as constatações dessa avaliação externa, referentes ao ciclo III (2018), destacam-se: a) o PSE registrou a participação de 85 mil escolas e 36.990 equipes de saúde de atenção básica em 5.040 municípios (90,4%); b) maior número de equipes de saúde realizando atividades do PSE em municípios com até 30 mil habitantes; c) o planejamento conjunto com os profissionais da educação para as ações nas escolas foi relatado por 84% das equipes de saúde, mas apenas 58% apresentaram comprovação documental; d) baixa proporção de serviços que realizam levantamento do número de escolares com necessidades de saúde, não gerando as informações necessárias a um adequado planejamento do PSE; e e) falta da inserção do atendimento de escolares na rotina do serviço de saúde, com atuações ocorrendo de forma episódica, em mutirão.

572. A preocupação com a saúde mental dos alunos e dos professores foi externalizada em vários momentos pelos profissionais entrevistados. Depoimento de uma articuladora municipal no questionário, sintetiza bem essa situação:

‘Estamos muito preocupados com a saúde mental e emocional dos nossos alunos e professores. Em uma sociedade cada vez mais imediatista, em que tudo está muito dinâmico e instável, deixando nossos adolescentes e crianças inseguros, precisamos cuidar da vida emocional, não somente com palestras de alerta em meses definidos, mas que haja uma rede de proteção mais efetiva, definida e direcionada para o atendimento desse público. (articuladora 1013)’

573. Quanto às evidências obtidas nesta auditoria, constata-se que os documentos que formalizam ou orientam as políticas territoriais de alfabetização de crianças não abordam estratégias e intervenções direcionadas à saúde dos estudantes.

574. A pesquisa com articuladores municipais sinaliza para a carência de ações de saúde nas redes de ensino do escolar, e reforça sua importância para trazer maior efetividade ao CNCA, conforme exemplos de depoimentos transcritos no Quadro 4, a seguir.

Quadro 4 – Menções sobre a necessidade de articular ações de saúde do escolar com o CNCA

Secretaria de saúde - Parceria no atendimento clínico (pediatra, oftalmologista, psicólogo, fonoaudiólogo, terapeuta ocupacional) dos alunos. (articulador 142)

Apoio Psicológico: Oferecer suporte psicológico e emocional às crianças para ajudar a lidar com questões que possam afetar o aprendizado, como ansiedade e problemas familiares. Triagem Auditiva e Visual: Realizar avaliações periódicas de audição e visão para identificar e tratar problemas que possam interferir na aprendizagem. (articulador 222)

Integração entre Educação e Saúde: Realizar ações conjuntas para identificar e tratar problemas de saúde que possam impactar o aprendizado, como dificuldades auditivas, visuais e nutricionais. Programas de Saúde Escolar: Desenvolver campanhas de conscientização sobre a importância de hábitos saudáveis, vacinação, e higiene, que influenciam diretamente na frequência e desempenho escolar. (articulador 286)

Para fortalecer o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, é essencial uma atuação integrada de diferentes ‘órgãos e setores, além da secretaria de educação. Algumas necessidades de atuação ou inserção de ações incluem: 1. Parceria com Secretarias de Saúde: Desenvolvimento de programas de saúde escolar que assegurem que todas as crianças estejam fisicamente saudáveis e prontas para aprender. Isso inclui exames de visão e audição regulares, bem como campanhas de vacinação e educação para a saúde. (articulador 527)

Para garantir a efetividade do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, é crucial a atuação coordenada de diversos órgãos além da Secretaria de Educação. A Secretaria de Saúde deve assegurar o acompanhamento físico e mental das crianças, fatores essenciais para um processo de alfabetização bem-sucedido. (articulador 694)

Destacamos ainda a importância da secretaria de saúde devido a muitos estudantes carentes que necessitam de uso de óculos corretivos os quais sem seu uso implica diretamente na aprendizagem. (articulador 1.681)

Secretaria de Saúde pode oferecer exames oftalmológicos e auditivos regulares para identificar possíveis dificuldades que afetam a aprendizagem e promover ações preventivas no desenvolvimento infantil, contribuindo para a alfabetização. (articulador 2.907)

A integração com a secretaria de saúde é fundamental, especialmente no que se refere ao atendimento de crianças com dificuldades de aprendizado relacionadas a questões médicas (terapias), como problemas visuais, auditivos e transtornos neurológicos. Parcerias para triagens e acompanhamento especializado podem melhorar significativamente a identificação precoce de condições que impactam a alfabetização. (articulador 3.028)

Na nossa, rede sentimos falta da atuação de profissionais da saúde, como fonoaudiólogos, psicólogos e assistentes sociais, para situações que necessitam de atendimento, e devem ser oferecidas nessa faixa etária do desenvolvimento. (articulador 3.403)

Fonte: questionários eletrônicos enviados a articuladores municipais do CNCA.

Causas

575. A triangulação de fontes de informação, por meio de entrevistas de campo, pesquisa eletrônica, entrevistas com especialistas e revisão bibliográfica, possibilitou à equipe de auditoria identificar como causas mais prováveis para a situação encontrada (ainda que sem intenção de extrapolar): a) não definição de fluxo de comunicação entre escolas e unidades de saúde que assegure a troca de informações sobre as condições de saúde dos alunos; b) capacidade operativa limitada de unidades de saúde municipais em atender demandas da saúde do escolar; e c) pouca compreensão e/ou sensibilidade de pais e/ou responsáveis nas ações de saúde dos alunos.

Efeitos

576. Como efeito, tem-se a lacuna de diretrizes, objetivos e resultados pactuados pelo CNCA que envolvam ações intersetoriais dos entes estaduais e municipais de saúde na escola, o que pode atrasar o aprendizado de parcela de crianças das classes de alfabetização com problemas visuais, fonoaudiológicos e psicossociais.

Boa prática

577. Os depoimentos trazidos pelos articuladores municipais na pesquisa do Tribunal ilustram as seguintes boas práticas: a) Escola Municipal de Ensino Fundamental João Antônio De Col, Sertão/RS, conta com psicóloga e assistente social escolar que realizam avaliação e encaminhamento dos alunos com dificuldades na aprendizagem ou necessidades especiais para atendimentos em saúde (consulta com neurologista, oftalmologista, etc.), em atendimento em espaço terapêutico por fisioterapeutas, psicólogos, psicopedagogos, medidas estas que têm sido positivas para a alfabetização (articulador 38); b) Município de Içara/SC, conta com apoio da organização de bem-estar social Lions Club International, parceria que atua em doações de óculos para famílias de baixa renda (articulador 2.522); e c) Município de São Manuel/SP, em que a Diretoria Municipal de Educação atua em conjunto com a Diretoria de Saúde no programa saúde nas escolas, auxiliando crianças no teste ocular, com encaminhamento para oftalmologistas, na antropometria para verificação de índices de obesidade ou desnutrição infantil, com encaminhamento para nutricionistas, e em encaminhamentos para tratamentos fonoaudiológicos (articulador 2.944).

578. Durante a entrevista com gestores da Secretaria Municipal de Educação de Palmas/TO, foi mencionado o Centro de Educação Inclusiva (CEI), inaugurado em 2018, como referência em atendimento especializado pelo município, em que equipe multiprofissional detecta necessidades de desenvolvimento de habilidades e aprendizagem de alunos que são encaminhados pelas escolas e desenvolvem plano de acompanhamento no contraturno das atividades pedagógicas. Segundo informado, os dois CEIs em funcionamento localizavam-se no Setor Sul da cidade, sendo desejável a expansão para outras localidades.

Proposta de encaminhamento

579. Diante da situação encontrada, e com fundamento no que dispõe o art. 208, inciso VII, da Constituição Federal, o art. 4º, inciso VIII, da Lei 9.394/1996 (LDB), e os arts. 3º, inciso IV, 4º, inciso V do Decreto 11.556/2023, entende-se oportuno **dar conhecimento** ao Ministério da Educação (MEC) da necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar, em seu modelo lógico, estratégia voltada à articulação da política nacional de alfabetização com o Programa Saúde na Escola, instituído pelo Decreto 6.286/2007.

Benefícios esperados

580. Como benefício esperado, busca-se assegurar que, no âmbito do CNCA, haja maior articulação intersetorial das redes públicas de educação e de saúde para implementação da política de saúde na escola, com intervenções clínicas (oftalmológica, auditiva, saúde bucal, fonoaudiológica, antropométrica, calendário vacinal, entre outros) e psicossociais em alunos com maior vulnerabilidade social matriculados em classes de alfabetização.

VII.3. Necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada que contemple a situação dos alunos e de suas famílias a partir de seus contextos socioeconômicos e de vulnerabilidade social, sobretudo com Conselhos Tutelares e Secretarias responsáveis pela Assistência Social e de Saúde da Família

Situação encontrada

581. Escolas localizadas em territórios com alto índice de vulnerabilidade têm enfrentado maiores dificuldades no processo de alfabetização de crianças. Um dos principais desafios enfrentados pelas escolas é lidar com ambientes letrados limitados em famílias e comunidades desfavorecidas. Isso torna muito difícil exigir das famílias apoio ao trabalho de alfabetização de crianças, haja vista que faltam competências de literacia a muitos pais e cuidadores (Unesco, 2017). Há entendimento compartilhado pelos especialistas entrevistados pela equipe de auditoria de que as desigualdades escolares podem ser superadas se o processo de alfabetização contar com níveis adequados de organização e de planejamento das práticas de gestão pedagógica, incluindo o uso de método estruturado de alfabetização (não necessariamente único), baseado em evidências científicas, e estratégias de intervenção que considerem a influência de aspectos sociais, econômicos e culturais na aprendizagem das crianças.

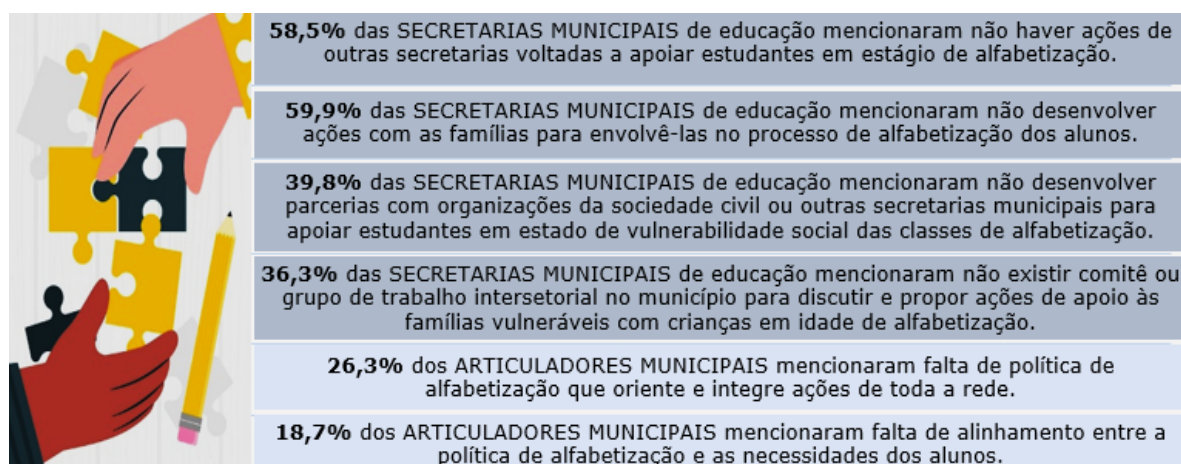
582. A Lei 9.394/1996 (LDB), em seus arts. 2º e 12, inciso VI, atribui à família o dever pela educação e atribui aos estabelecimentos de ensino a incumbência de se articular com as famílias. Estudos indicam forte associação entre os níveis de educação dos pais e o nível alcançado de aprendizagem dos filhos. Crianças estimuladas pelas suas famílias apresentam maior facilidade de aprendizagem, tendem a desenvolver habilidades básicas de forma mais rápida e geralmente apresentam melhor rendimento escolar.

583. Nesse contexto, o desenho das políticas de alfabetização deve contemplar a situação dos alunos e de suas famílias a partir de seus contextos socioeconômicos e de vulnerabilidade social para traçar estratégias mais eficazes visando o envolvimento familiar na vida escolar dos alunos. Ao conhecer as condições reais das famílias (culturais, econômicas e psicossociais), as políticas públicas devem contemplar ações concretas de apoio aos alunos cujas famílias não têm condições de se envolver na escolarização dos filhos.

584. Dos 3.410 articuladores que responderam à pesquisa do TCU, 50% apontaram a desigualdade socioeconômica dos alunos como principal dificuldade para que as escolas avancem na melhoria dos seus índices de alfabetização. As pesquisas realizadas com secretarias estaduais e municipais de educação apontam que as políticas de alfabetização, para além de sua institucionalização, precisam estar

alicerçadas em bases sólidas de cooperação intersetorial que direcione incentivos e esforços para atenção a alunos mais fragilizados e para integração escola-família, conforme apontado na Figura 11.

Figura 11 – Mecanismos de promoção e de incentivos a alunos mais fragilizados



Fonte: questionários eletrônicos enviados a secretarias municipais de educação e a articuladores municipais do CNCA.

585. No questionário aplicado aos articuladores municipais, solicitou-se que os respondentes citassem dois temas, habilidades ou conteúdos que deveriam constar das futuras formações ofertadas pela Renalfa. Entre as sugestões, foram mencionadas: acompanhamento familiar; metodologias direcionadas ao convívio familiar e docente; como integrar a família nos processos do CNCA; como promover ações que incentivem a participação das famílias no processo de alfabetização dos filhos; o papel da família na construção de valores. A vulnerabilidade das crianças e de suas famílias esteve muito presente nas falas e preocupações dos articuladores municipais, ressaltando que o bom desempenho das crianças é reflexo não só do trabalho e esforço do professor, mas também da participação dos pais/responsáveis no processo de alfabetização, conforme exemplos de depoimentos transcritos no Quadro 5.

Quadro 5: Menções sobre a interação escola-família e vulnerabilidade dos alunos no âmbito do CNCA

Seria importante uma parceria mais eficiente do Conselho Tutelar e da Secretaria de Assistência Social, pois observamos muitas ausências constantes dos estudantes em sala, o que atrapalha a continuidade das rotinas propostas pelo Programa. Apesar da orientação da emissão de relatórios para o conselho tutelar, a partir da busca ativa, temos poucas devolutiva das situações. (articulador 53)

Nosso desejo seria unir várias secretarias, que ficassem atentas no desenvolvimento das crianças, focando diretamente nas famílias de vulnerabilidades e famílias das crianças atípicas, pois precisamos mobilizar e integrar ainda mais nossas escolas, (...). Precisa fortalecer essa parceria, pois a nossa clientela de abandono e evasão escolar se encontra na maioria das vezes nas famílias consideradas em zona de risco, sendo vulneráveis e com isso o processo educacional vai ficando prejudicado. (articulador 117)

Assistência Social (Secretarias de Assistência Social): Apoio às Famílias em Vulnerabilidade: Muitas crianças enfrentam desafios na aprendizagem devido à pobreza e à falta de recursos básicos em casa. Inclusão Social: Trabalhar com famílias para garantir que todas as crianças estejam frequentando a escola e recebendo suporte necessário para o aprendizado. (articulador 802)

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, ao buscar garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, exige uma abordagem multidimensional que transcenda os limites da Secretaria de Educação. Em minha análise, a Secretaria de Assistência Social e a Secretaria de Saúde poderiam desempenhar papéis cruciais para o sucesso do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Isso se justifica pelo fato de que uma parcela significativa dos estudantes atendidos em nossa rede provém de contextos socioeconômicos desfavoráveis. (articulador 1.529)

Um dos entraves para a implementação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada na minha rede de ensino, refere-se à ausência de uma política efetiva de inclusão. Embora no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, esteja estruturado o Núcleo de Ações Inclusivas- NAI, que atende a rede municipal a partir do trabalho das psicopedagogas, psicólogas e intérprete de Libras, a equipe é reduzida, se comparada ao público previsto para atendimento em todo município. Uma outra ação, refere-se ao apoio do Ministério Público, no acompanhamento e monitoramento das ações desenvolvidas nas escolas, assegurando o cumprimento dos 200 dias letivos e o cumprimento dos deveres dos profissionais da escola, com vistas na garantia dos direitos de aprendizagem de todos os estudantes. (articulador 2.311)

Ações voltadas ao acompanhamento dos alunos que faltam. Como o apoio do Conselho tutelar ou outra instituição

voltada somente para ajudar nesse problema, pois as crianças fora da escola tornam o aprendizado mais demorado e desigual. (articulador 3.263)

Trazer para as reuniões de alinhamento os Secretários de Saúde e Inclusão Social, juntamente com os Prefeitos, para cada vez mais mostrar para eles na prática o que passamos diariamente em nossas escolas, com as crianças, com as famílias, temos muitas potencialidades, mas o chão de sala de aula é muito desafiador minha gente, as políticas só fazem sentido se chegarem efetivamente em cada criança do nosso Brasil. (articulador 3.388)

Fonte: questionários eletrônicos enviados a articuladores municipais do CNCA.

Causas

586. A triangulação de fontes de informação, por meio de entrevistas de campo, pesquisa eletrônica, entrevistas com especialistas e revisão bibliográfica, possibilitou à equipe de auditoria identificar como causas mais prováveis para a situação encontrada (ainda que sem intenção de extrapolar): a) o CNCA e as políticas de alfabetização não explicitam a necessidade de trabalhar ações intersetoriais que contemplem a situação dos alunos e de suas famílias a partir de seus contextos socioeconômicos e de vulnerabilidade social; e b) baixa articulação entre as Secretarias de Educação, de Assistência Social e de Saúde no enfrentamento da situação de vulnerabilidade de alunos e de suas famílias no contexto escolar da alfabetização infantil, incluindo Conselhos Tutelares, Varas da Infância e da Juventude e Ministério Público.

587. Um aspecto ressaltado pelos especialistas entrevistados é quanto ao cuidado em não culpabilizar de forma desmedida a família do aluno ou rotulá-la como elo frágil no processo colaborativo de alfabetização, visto que há situações muito distintas a partir das capacidades dessas famílias: algumas se esforçam para matricular e enviar seus filhos à escola, algumas têm condições para realizar o acompanhamento sistemático da escolarização dos filhos, e algumas conseguem participar mais ativamente da gestão escolar;

588. Outro ponto a ser olhado com atenção é quanto à capacidade de atuação de professores e gestores escolares em resolver o distanciamento das famílias e tentar trazê-las para a escuta e o diálogo focado no desenvolvimento escolar dos seus filhos. Os alunos estão inseridos em situações e problemas familiares de várias naturezas, p.ex. famílias desestruturadas, violência no meio social da criança, falta de vivências culturais,) que extrapolam a função e área de atuação dos professores e gestores educacionais.

Efeitos

589. Tem-se como efeito, a sobrecarga do sistema educativo e da escola com problemas diversos e complexos que atravessam as salas de aula e os muros da escola.

Boa prática

590. As experiências do PAIC Ceará e do PAIC Rondônia, bem como de renomadas organizações que atuam na alfabetização de crianças, a exemplo da Associação Bem Comum e do Instituto Alfa e Beto, mostram que essas dificuldades influenciavam, mas não determinavam a aprendizagem das crianças.

591. O Presidente do Instituto Alfa e Beto, uma das organizações referência no apoio à alfabetização de crianças e que atua em parceria com diversas redes municipais de educação, entre elas o município de Sobral, no Ceará, tido como referência no contexto da alfabetização infantil, ao ser entrevistado pela equipe de auditoria, foi enfático em afirmar que, independentemente do nível socioeconômico do aluno e da escola, em regra, o sucesso do processo de alfabetização está no seu enfoque prático e estruturado, utilizando métodos de aprendizagem respaldados em evidências e baseados nos seguintes pilares: a) currículo completo e estruturado que organiza as atividades do professor em sala de aula, facilitando o planejamento e execução das aulas e o acompanhamento pela escola e pela secretaria de educação; b) estratégia pedagógica fundamentada na ciência cognitiva da leitura; c) método comprovado (no caso do Instituto a opção foi pelo método fônico); d) uso de materiais atraentes e cuidadosamente elaborados para atender às necessidades dos alunos e professores; e) capacitação contínua de gestores e professores para garantir a correta aplicação do

método; e f) acompanhamento do progresso dos alunos (avaliação formativa) e ajuste de estratégias conforme necessário.

592. Um aspecto a se destacar no modelo do PAIC do Estado do Ceará foi a criação do Prêmio Escola Nota 10, instituído pela Lei 14.371/2009 para resultados de alfabetização e, posteriormente, ampliado para os 5º e 9º anos do ensino fundamental pela Lei 15.923/2015. Maia (2022) aponta que 'a norma utiliza diversos mecanismos inovadores a fim de evitar a competição pela competição, premiando o esforço da rede como um todo, e não de escolas isoladas e, nas escolas, premiando o esforço das equipes e não de indivíduos'. Com isso, buscou-se 'inibir tendências que são comuns em prêmios, como o individualismo, a competição e o risco de privilegiar os mais fortes'. Pela regra do Prêmio Escola Nota 10, não compensa investir só nas escolas e alunos com melhor desempenho, sendo necessário que haja melhoria da aprendizagem também do extrato de alunos mais vulneráveis. Nesse caso, 'a escola se torna inelegível para o prêmio se toda a rede municipal a qual ela pertence não estiver em um patamar de bons resultados para, pelo menos, 70% de seus alunos', evitando que gestores municipais negligenciem escolas nesse processo. Com isso, o programa vem conseguindo 'difundir uma crença coletiva de que é possível alfabetizar todas as crianças, independentemente da sua origem', diminuindo a distância no desempenho dos alunos que vivem em localidades mais favorecidas e mais pobres.

593. Outra iniciativa relevante apontada por Maia (2020) e que antecede o PAIC foi a constituição do Comitê Cearense para Eliminação do Analfabetismo Escolar, instituído em 2004, que, segundo o autor, colocou a alfabetização de crianças como prioridade na agenda política do estado.

594. Sobre o PAIC Rondônia, a equipe de auditoria teve a oportunidade de entrevistar atores envolvidos diretamente com programa e traz detalhes dos fatores de sucesso do programa no Capítulo 8 deste relatório.

595. Entre as boas práticas citadas no questionário aplicado pelo Tribunal aos articuladores municipais, destacam-se:

'a) U. E. Janoca Maciel, Pedreiras/MA. Os profissionais da escola identificam, no início do ano letivo, os estudantes que estão com baixo desempenho, convidam pais/responsáveis a estarem na escola para conversar sobre a situação do estudante, se não vierem a equipe gestora da escola vai até a casa e deixam a família ciente das dificuldade do aluno, buscando criar confiança família-escola, sem deixar essa comunicação para o final do ano;

b) EEF Domingos Costa Teobaldo, Aracati/CE. A escola mantém práticas de intercâmbio com as escolas vizinhas (pertencentes ao mesmo polo), com o intuito de planejarem ações conjuntas para elevar o nível de aprendizagem dos alunos e recuperar defasagem diagnosticada (articulador 2804);

c) O município de Honório Serpa/PR mencionou o projeto União Faz a Vida, com oferta de assessoria pedagógica individual para os professores, onde são sugeridas várias atividades para serem aplicados com os alunos, familiares e outras pessoas da comunidade (articulador 985);

d) Centro Educacional Municipal em Tempo Integral Josué Cordeiro de Souza, Santo Antônio do Içá/AM. Os alunos de famílias vulneráveis, ao migrarem do ensino parcial para o integral, puderam ter maior tempo na escola, o que ajudou nas práticas de alfabetização da professora titular (articulador 1501).'

596. Uma boa prática identificada na visita a Tocantins foi a capacitação de equipes multiprofissionais das 13 superintendências regionais da secretaria estadual de educação no Programa Escola de Emoções. Segundo relatos dos gestores entrevistados pela equipe de auditoria e informações publicadas no portal da Seduc/TO, foram apresentadas temáticas como: violência escolar e saúde mental; trabalho multiprofissional; comunicação não violenta/assertiva; relacionamentos interpessoais na escola, dentre outros temas que visam contribuir para a formação das competências socioemocionais dos estudantes, impactando na qualidade da aprendizagem.

Propostas de encaminhamento

597. Diante da situação encontrada, e com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, e em observância ao disposto em observância

ao disposto no art. 12, inciso VI, da Lei 9.394/1996, e nos arts. 12, inciso I, e 34 do Decreto 11.556/2023, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação (MEC) que, no âmbito do Eixo Boas Práticas do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, incentive as redes estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências exitosas de aproximação e interação escola-família e seus efeitos positivos sobre as práticas de alfabetização em sala de aula e sobre os resultados de aprendizagem dos alunos.

598. Considerando a situação de vulnerabilidade de diversas famílias, entende-se oportuno também **dar conhecimento** ao Ministério da Educação (MEC) sobre a necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar estratégias voltadas à articulação entre escolas, unidades de atenção à saúde, centros de assistência social, conselhos tutelares e Ministério Público, como forma de organizar a rede de proteção social a alunos vulneráveis das classes de alfabetização.

Benefícios esperados

599. Como benefício esperado, busca-se agregar intencionalidade ao CNCA e às políticas estaduais e municipais de alfabetização com a articulação intersetorial entre escolas, serviços socioassistenciais e órgãos de proteção aos direitos da criança, no atendimento a famílias de alunos com maior vulnerabilidade social matriculados em classes de alfabetização.

VIII. BOAS PRÁTICAS – POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO DESENVOLVIDA NO ESTADO DE RONDÔNIA

600. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO) definiu seu planejamento estratégico para o período de 2021 a 2028. De acordo com a última revisão do plano, um dos objetivos estratégicos é 'induzir a efetividade das políticas públicas, com foco na educação, saúde e desenvolvimento regional sustentável'.

601. Com foco na promoção do bem-estar e na preparação da sociedade rondoniense para o futuro, a educação foi escolhida como o primeiro ponto focal para a estratégia organizacional, considerando sua importância estratégica para o desenvolvimento humano e para a construção de um futuro próspero (peça 200, p. 24).

602. A escolha da educação como foco de atuação do TCE/RO ainda em 2020 direcionou ações específicas para o tema da alfabetização, tendo em vista que a qualidade da educação na primeira infância gera efeitos positivos a longo prazo, como a melhora da capacidade de desenvolvimento e aprendizagem no decorrer da vida, com o consequente aumento das chances de qualificação e sucesso profissional (peça 200, p. 24).

603. Nesse contexto, foi criado o Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado de Rondônia (Paic-RO), inspirado no programa de mesmo nome desenvolvido no Estado do Ceará. O documento intitulado 'Paic Rondônia – Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa' destaca o aspecto colaborativo para execução das ações relacionada à política de alfabetização (peça 201, p. 6):

'O Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa - PAIC é composto por um conjunto de ações executadas em regime de parceria interinstitucional entre o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e as redes municipais de educação.

As iniciativas são executadas, em regime de mútua cooperação, para disseminar e compartilhar conhecimento, ferramentas e práticas de gestão recomendados por especialistas e pela literatura acadêmica, com o objetivo de melhorar a qualidade da política de alfabetização nas redes municipais e, com isso, alavancar os resultados de aprendizagem dos estudantes. (...)

A responsabilidade pela implementação da política é das redes municipais. E, o Tribunal de Contas assume a função de indutor de boas práticas e de cooperação técnica, promovendo formação

continuada com os profissionais das redes e oferecendo subsídios técnicos, a partir de dados e evidências científicas, que auxiliam na tomada de decisão da rede, bem como no aprimoramento da política e das práticas pedagógicas.

604. *As ações do Paic-RO são destinadas aos profissionais da educação que atuam dentro e fora das escolas, abrangendo os professores que lecionam em turmas do ciclo de alfabetização, os gestores das escolas municipais que ofertam essa etapa educacional e os técnicos das equipes das secretarias municipais de educação.*

605. *As avaliações de larga escala indicavam que a situação da alfabetização dos alunos do ensino fundamental era preocupante no Estado de Rondônia: 37,6% dos estudantes do 2º ano estavam no Nível 2 e 22,4% estagnaram no Nível 1 da escala da Avaliação Nacional da Alfabetização. Os resultados apresentados no estado situavam-se abaixo da média nacional e indicavam que a maioria dos estudantes não eram capazes de ler palavras sem o auxílio de imagens ou de localizar informações em textos, como fragmento de literatura infantil.*

606. *Com base em avaliação diagnóstica coordenada pelo TCE/RO em outubro de 2021, verificou-se que apenas 12% das crianças do 3º ano do ensino fundamental apresentaram perfil de saída adequado para o ano seguinte e 26% desses alunos não sabiam ler e escrever. Concluiu-se que (peça 201, p. 9):*

*‘Para reverter esse quadro, é fundamental que os profissionais da rede sejam constantemente formados para **uma reestruturação da política de alfabetização, com foco em resultados de aprendizagem**, de acordo com as novas diretrizes estratégicas e novos processos e ferramentas de trabalho. (destaques inseridos)’*

607. *O Programa foi estruturado em 3 macroetapas: desenho da política, implementação e acompanhamento. As etapas foram coordenadas e implementadas por equipe de consultoria especializada contratada com recursos do TCE/RO.*

608. *Na estruturação do Programa, o desenho da política de alfabetização percorreu um caminho composto por oito passos fundamentais que trataram dos seguintes temas: diagnóstico da rede; concepção de alfabetização; currículo; práticas pedagógicas e de gestão; estrutura; formação; gestão, monitoramento e avaliação; e sistematização (peça 201, p. 13-14).*

609. *Ressalta-se o acompanhamento próximo que é realizado pelas consultoras do Programa, que é aspecto fundamental para o sucesso da política (peça 201, p. 15):*

*‘A estruturação da política é realizada por meio de **reuniões técnicas, oferecidas pelas consultoras às equipes gestoras de cada município**, para a compreensão de cada componente proposto, bem como assimilação das atribuições e responsabilidades de cada ator na gestão da política de alfabetização.*

*O programa oferece, ainda, uma devolutiva com o diagnóstico sobre o nível de implementação da política por meio de questionário de autoavaliação. A partir desse diagnóstico, **a equipe gestora elabora um plano de ação, que é acompanhado por meio de reuniões semanais ou quinzenais com a equipe de consultoras. Metas e indicadores são pactuados e formalizados nas políticas da rede.** (destaques inseridos)’*

610. *Do trecho acima, percebe-se a importância da pactuação e o estabelecimento de metas e indicadores na fase de planejamento, os quais permitem avaliar os resultados e o impacto das ações executadas, a fim de avaliar a efetividade da política pública.*

611. *Na fase de implementação do Programa, o foco é a implantação dos processos pedagógicos e de gestão. Tais processos possuem correspondência com as funções a serem exercidas pelos agentes da Renalfa estabelecidos no Decreto 11.556/2023. Nesse ponto, deve-se frisar a complexidade das atividades a serem executadas, conforme destacado no Subtítulo IV.1.*

612. *Nessa etapa, entre os processos implementados, está a formação continuada em serviço, destinada a professores lotados em turmas de alfabetização, supervisores e gestores escolares, que participam bimestralmente dos encontros de formação continuada. E, ainda, ocorrem*

as visitas mensais às escolas, para identificação in loco das dificuldades enfrentadas na implementação das práticas pedagógicas pelos professores (peça 201, p. 15).

613. Na etapa de acompanhamento e monitoramento da implementação da política, são realizadas de forma sistemática ações para analisar os resultados alcançados por meio dos processos apresentados no Quadro 5 (peça 201, p. 16).

Quadro 5 – Processos e resultados esperados na etapa de acompanhamento e monitoramento da implementação do Paic-RO

Processo	Resultado Esperado
Análise de indicadores	Análise mensal dos indicadores de alfabetização e de gestão sistematizados pela FLEO&CALL.
Monitoramento das escolas	Monitoramento das escolas para verificação dos processos de implementação da FLEO&CALL, observação de sala de aula e das reuniões de HTPC.
Acompanhamento das ações	Acompanhamento da implementação das ações previstas nos Planos de Ação.
Acompanhamento da participação nas formações	Monitoramento da frequência dos profissionais das redes nas formações.
Acompanhamento de aprendizagem	Análise dos dados das avaliações anuais promovidas pelo TCE, em parceria com as Secretarias Municipais e orientações às equipes escolares.
Pautas formativas	Elaboração de novas pautas formativas para as ações de formação continuada que abrem novo ciclo mensal/bimestral de implementação da política.
Acompanhamento de Comitê Gestor	Realização das reuniões de comitê gestor

Fonte: Documento “Paic Rondônia – Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa”, p. 16 (peça 201, p. 16)

614. Com intuito de auxiliar os gestores educacionais na implementação do ciclo da política pública, o TCE/RO disponibilizou, a partir de 2021, uma autoavaliação anual da gestão dos componentes da política de alfabetização e publicou o Guia Referencial para a Gestão da Política de Alfabetização (GRGPA) nos primeiros anos do ensino fundamental.

615. O documento está estruturado em 6 eixos temáticos fundamentais para a boa gestão da política de alfabetização, com o objetivo de orientar os gestores na implementação das práticas contidas na autoavaliação, bem como indicar boas práticas no desenho e na implementação da política, especificando os processos a serem implementados para alcance dos resultados de aprendizado para os anos iniciais do ensino fundamental. Os temas no Guia estão organizados em seis módulos: gestão orientada para resultados; seleção, contratação e lotação de profissionais; formação; currículo e material didático; avaliação e monitoramento; e articulação política.

616. O TCE/RO também disponibilizou um documento orientador para implementação de práticas e processos estruturados de gestão pedagógica nas escolas e monitoramento contínuo dos resultados de aprendizagem dos estudantes no ciclo de alfabetização. Juntamente com essas recomendações, o Tribunal desenvolveu e hospedou para os municípios uma solução de tecnologia

para coleta mensal e visualização de indicadores de alfabetização (leitura, escrita e oralidade dos estudantes) e gestão pedagógica, possibilitando o acompanhamento da evolução de cada escola e turma de forma individualizada. A partir da análise dos indicadores, o TCE/RO realizou o monitoramento contínuo das escolas para verificação in loco da implementação dos processos de gestão pedagógica.

617. Para identificar as defasagens de aprendizagem, o TCE orientou os municípios a implementarem uma avaliação diagnóstica anual ao final do primeiro semestre para coletar, a partir de provas escritas padronizadas, dados sobre o desempenho dos estudantes do 2º e 3º anos e identificar as habilidades desenvolvidas e as defasagens de aprendizagens. Além disso, o Tribunal disponibilizou uma solução de tecnologia para capturar os dados dos gabaritos e disponibilizar em tempo real os resultados. A partir das devolutivas de resultados, os municípios passaram a planejar correções tempestivas nas práticas e estratégias de ensino.

618. Por sua vez, a equipe de consultoria contratada pelo TCE/RO, com o auxílio dos técnicos do Tribunal, é responsável por apoiar na implantação e funcionamento do comitê gestor municipal da política alfabetização, bem como acompanhar e orientar continuamente as ações planejadas. A consultoria também era responsável por orientar e revisar a elaboração de normativos e manuais para institucionalizar, formalmente, a política municipal de alfabetização, definir metas e atribuir papéis e responsabilidades bem definidos.

619. Para a implementação de processos de gestão pedagógica e práticas e métodos de alfabetização, a equipe de consultores contava com especialistas em alfabetização que executou, por meio da Escola de Contas, um ciclo bimestral de formação continuada para professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares. É importante ressaltar que o planejamento e a execução do programa de formação são uma ação conectada com os resultados das avaliações de aprendizagem e dos indicadores de alfabetização e de gestão, de tal forma que o treinamento esteja orientado para o alcance das metas e resultados pactuados. Além disso, os consultores realizam a análise técnica dos materiais didáticos utilizados pelas redes e elaboram, quando necessário, material didático complementar a ser utilizado pelas turmas da etapa de alfabetização.

620. A equipe de auditora visitou o Estado de Rondônia e realizou reuniões com os técnicos do TCE/RO, com gestores da Secretaria Estadual de Educação, com gestores das Secretarias Municipais de Educação de Porto Velho, de Itapuã do Oeste e de Candeias do Jamari, além de professores e gestores educacionais dessas municipalidades.

621. Em todas as conversas realizadas, os gestores foram unânimes em destacar a boa formação do Programa, os produtos entregues aos municípios, a qualidade do material didático ofertado, a formação fornecida aos professores e gestores educacionais e as ferramentas de avaliação disponibilizadas. E ressaltaram a excelência das consultoras contratadas e dos técnicos do TCE/RO que prestam assistência aos municípios e que são responsáveis pela condução do Programa.

622. Outro ponto bastante destacado pelos entrevistados foi a participação e o engajamento pessoal do Conselheiro Paulo Curi Neto, idealizador do Programa no âmbito do TCE/RO, que periodicamente visita os municípios, sensibilizando os prefeitos, os gestores e técnicos das secretarias municipais de educação sobre a importância da continuidade do Programa e da correta aplicação dos instrumentos disponibilizados no âmbito do Paic-RO.

623. Esse aspecto é de suma importância, pois demonstra que, além da competência técnica necessária para o sucesso do Programa, o papel da liderança do Conselheiro Paulo Curi Neto e da governança institucional do TCE/RO é essencial para que as ações sejam bem implementadas, no sentido de haver o patrocínio e a construção de diálogos permanentes para garantir a continuidade da política e da articulação entre os entes. O documento intitulado “Paic Rondônia – Programa de Aprimoramento da Política de Alfabetização na Idade Certa” destaca essa questão (peça 201, p. 18):

‘Os resultados previstos, em especial, de melhora dos indicadores de aprendizado, apenas serão alcançados, se as redes de ensino implementem as ações, estratégias e recomendações, nos âmbitos gerenciais, pedagógicos e formativos, sistematicamente discutidas e compartilhadas pela equipe de cooperação técnica. Nenhuma mudança é possível sem vontade política e engajamento técnico dos gestores e servidores das redes municipais.’

624. Como piloto, o Paic-RO foi iniciado em 7 municípios rondonienses e, tão logo os resultados positivos começaram a aparecer, as demais municipalidades se interessaram em participar do Programa. A adesão é voluntária e, atualmente, todos os 52 municípios de Rondônia participam do Paic-RO.

625. Os resultados advindos da nova política de alfabetização em Rondônia já são observados nas avaliações anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental. A partir da implementação do Paic-RO, o Estado de Rondônia saltou de 19º para 5º lugar no ranking que apresenta a medida de alfabetização dos alunos dos estudantes – Indicador Criança Alfabetizada (ICA), tendo como referência os resultados obtidos no Saeb 2021 e nas provas estaduais em 2023.

626. Nesse sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) destacou os avanços observados na educação de Rondônia a partir do programa liderado pelo TCE/RO, conforme notícia veiculada em 2/4/2024 em seu sítio eletrônico (peça 202):

‘O Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), uma ação inovadora realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO), deve garantir a Rondônia um salto qualitativo inédito e histórico no ensino público.

Com o nível máximo de implementação do programa, o aluno beneficiado pelo PAIC possui, em média, um ano a mais de aprendizado em relação aos que não estão no programa.

Outra conquista relevante. Análises feitas, a partir do Sistema de Avaliação Educacional do Estado de Rondônia (Saero), indicam que as redes municipais aumentaram o percentual de alunos com o nível de aprendizado adequado em língua portuguesa de 45% em 2022, para 68% em 2023. (...)

A equipe do TCE, sob a coordenação do Conselheiro Felipe Puccioni, do TCM/RJ, também elaborou uma avaliação científica de impacto dos resultados do PAIC em Rondônia.

Considerando que o aprendizado do aluno PAIC equivale a um ano a mais em relação aos que não estão no programa, a equipe do Tribunal calcula que, com a sua universalização em 2024, a renda adicional em toda a vida útil das cinquenta e oito mil pessoas beneficiadas, uma vez formadas, pode chegar a R\$ 9,9 bilhões.

‘É preciso destacar que a melhora dos resultados tem relação de causalidade comprovada com a atuação do programa liderado pelo Tribunal. Essa nova forma de atuar do TCE gera impacto significativo nos resultados das políticas públicas de alfabetização em todo o território rondoniense’, completou o conselheiro Paulo Curi Neto.’

627. Gradativamente, a gestão e a coordenação do Paic-RO estão sendo transferidas para a Secretaria Estadual de Educação, sendo adotada nova nomenclatura para o Programa. Nesse sentido, foi publicada a Lei Estadual 5.735/2024, que instituiu o Programa de Alfabetização do Estado de Rondônia – Proalfa Rondônia. O normativo trata da institucionalização do Programa e dispõe sobre as principais diretrizes e os principais temas da política pública (governança multinível; avaliações diagnósticas e formativas; sistema permanente de avaliação; material didático complementar; programa de formação continuada; programa de bolsas; premiação por boas práticas).

628. Esse desafio de empoderar as Secretarias Estaduais de Educação como protagonistas do regime de colaboração tem sido a tônica do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada.

629. *Especificamente em Rondônia, espera-se que o TCE-RO continue a ser agente de indução e melhoria da qualidade da alfabetização infantil e que avance nas demais etapas da educação básica, com já vem fazendo com o Programa +Paic, com foco nas crianças de 4 e 5 anos.*

630. *Devido à excelência acumulada pelo Paic e aos expressivos resultados na alfabetização infantil do estado de Rondônia, foi possível identificar nesse trabalho o papel de destaque do TCE/RO como centro de inovação e referência em controle externo de políticas públicas em educação.*

631. *Mais informações sobre o Paic-RO podem ser obtidas por meio do sítio eletrônico do TCE/RO: <https://tcero.tc.br/educacao/>.*

IX. CONCLUSÃO

632. *A presente auditoria foi realizada no MEC, no FNDE e no Inep com o objetivo de avaliar a resposta dada pelo governo federal ao baixo desempenho na alfabetização dos alunos da primeira etapa do ensino fundamental, especialmente em relação às estratégias e ações decorrentes do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, instituído pelo Decreto 11.556/2023.*

633. *O alcance da alfabetização na idade adequada possibilita a progressão dos estudantes e a capacidade de aprendizado de conhecimentos e habilidades necessários ao pleno desenvolvimento dos indivíduos. A alfabetização, por ser um dos pilares da educação, demanda uma coordenação eficiente entre governos municipais, estaduais e federal.*

634. *A análise das ações realizadas no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada revelou oportunidades de melhoria em áreas como: governança da política pública e efetivação do regime de colaboração; aperfeiçoamento da gestão pedagógica nos estados e nos municípios; realização de avaliações externas da educação básica; e redução de desigualdades sociais, com a promoção da equidade.*

635. *Em análise à primeira questão de auditoria, verificou-se que existe a necessidade de um esforço conjunto dos entes federados para fortalecer a governança e melhorar o planejamento estratégico no âmbito do Compromisso. Com um pouco mais de um ano, ainda persiste baixa articulação entre as instâncias permanentes e atuantes de governança para avaliar, dirigir e monitorar as estratégias e as ações das políticas de alfabetização (Subtítulos III.1 e III.2). Foram identificadas oportunidades para aprimoramento das capacidades estatais e das políticas estaduais voltadas para a alfabetização a partir de assistência técnica destinada aos estados, a fim de efetivar o regime de colaboração juntos aos municípios dos respectivos territórios (Subtítulo 3.3). Ressalta-se ainda que os Planos de Ações do Território Estadual (Pates) apresentados pelos entes federados não contêm informações essenciais sobre o planejamento da aplicação dos recursos e não foram apreciados previamente a sua aprovação (Subtítulos III.4 e III.5).*

636. *Dessa forma, foram propostas recomendações ao MEC para: i) aprimorar os mecanismos de governança da política pública; ii) disponibilizar assistência técnica customizada para auxiliar os estados na tarefa de apoio aos entes municipais para execução das políticas de alfabetização; e iii) aperfeiçoar as informações solicitadas aos entes estatais, a fim de melhorar o planejamento das ações a serem executadas.*

637. *Além disso, foi proposto dar ciência ao MEC acerca da ausência de instalação da comissão responsável pelo acompanhamento das ações do Compromisso e sobre a falta de apreciação dos planos de ação pelas instâncias competentes.*

638. *Em relação à segunda questão de auditoria, constatou-se que o aperfeiçoamento da gestão pedagógica é fundamental para assegurar que as estratégias de ensino sejam adaptadas às necessidades locais, pois envolve a coordenação de práticas educacionais, o estabelecimento de diretrizes e o apoio aos professores e gestores escolares. Nesse contexto, encontram-se os*

articuladores da Renalfa e as avaliações formativas para acompanhamento dos estudantes. Notou-se que a acumulação de funções exercidas por esses articuladores sobrecarrega o exercício das atividades relacionadas ao CNCA (Subtítulo IV.1). Também foram identificadas dificuldades na utilização da Plataforma CAEd Digital e na aplicação das avaliações formativas no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Subtítulo IV.2).

639. Dessa forma, foram propostas recomendações ao MEC para: i) realizar diagnóstico detalhado das demandas e papéis dos articuladores da Renalfa e das respectivas estruturas organizacionais e meios disponibilizados para que esses profissionais exerçam as suas atividades no seu território de atuação; ii) avaliar a possibilidade de reorganização das atribuições estabelecidas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023; e iii) em conjunto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), realizar diagnóstico para avaliar as necessidades dos gestores educacionais para melhor utilização da Plataforma CAEd Digital.

640. No que tange à terceira questão de auditoria, verificou-se que o MEC e o Inep não levaram em conta a disciplina de matemática como critério para definição do nível em que o estudante é considerado alfabetizado (Subtítulo V.1). Além disso, observou-se oportunidade de melhoria na transparência da divulgação do conteúdo das avaliações externas da educação básica (Subtítulo V.2) e dos resultados das provas aplicadas pelos sistemas estaduais, com recortes específicos a partir dos microdados coletados (Subtítulo V.3). Há necessidade de aprimoramento na transparência dos procedimentos para evidenciar a complementariedade entre os exames estaduais e do Inep (Subtítulo V.4). A falta de divulgação dos dados das avaliações do 2º ano do ensino fundamental também prejudica a avaliação do desempenho educacional. Além disso, a falta de evidências de complementariedade entre os exames estaduais e nacionais pode levar a uma alocação redundante de esforços e recursos nas avaliações externas da educação básica.

641. Assim, foi proposta determinação para que o MEC e o Inep apresentem plano de ação com a finalidade de considerar a disciplina de matemática e as habilidades relacionadas à matéria para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado.

642. Ademais, foi proposta determinação para que o Inep apresente plano de ação com vistas a incrementar a transparência em relação ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

643. Além disso, foi proposta recomendação para que o MEC divulgue os resultados das avaliações estaduais com recortes de equidade que possibilitem o monitoramento de indicadores de desigualdades sociais ou oriente e incentive os estados a fazerem-no. E, ainda, propôs-se dar ciência ao Inep sobre a ausência de procedimentos para aprimorar a complementariedade entre as avaliações externas da educação básica.

644. A quarta questão de auditoria tratou dos espaços, equipamentos e acervos escolares para a formação de crianças leitoras, com ênfase no Programa Cantinho da Leitura (Subtítulo VI.1). Além disso, abordou as dificuldades intersetoriais às políticas de alfabetização, que em boa parte exigem maior articulação entre as áreas de educação, saúde e assistência social, compartilhando responsabilidades. O relatório apontou oportunidades de atuação do CNCA, que deve explicitar estratégias de equidade para atender alunos em situações de maior vulnerabilidade e que apresentam pior desempenho nos resultados de alfabetização (Subtítulos VII.1, VII.2 e VII.3).

645. Estão sendo sugeridas recomendações ao MEC no sentido de: a) melhorar o alinhamento dos cronogramas de atendimento do Programa Cantinho da Leitura e do Programa Nacional do Livro Didático; b) definir metas de ampliação da cobertura do Programa Cantinho da Leitura e quantificar os custos requeridos para a continuidade de financiamento dessa política; c) incorporar à sistemática de monitoramento do Programa Cantinho da Leitura, diagnóstico periódico da situação dos espaços constituídos, dos recursos existentes e dos acervos disponíveis; d) incentivarem as

secretarias estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências e projetos exitosos de estímulo às práticas leitoras; e e) priorizar, nas futuras ações de formação da Renalfa, a oferta de capacitações e conteúdo voltados a desenvolver conjunto de habilidades e conhecimentos necessários para qualificar o atendimento à demanda de alunos da modalidade educação especial. Além disso, dar conhecimento ao MEC sobre a importância de articulação entre as políticas de alfabetização e o Programa Saúde na Escola.

646. As análises desenvolvidas resultaram em propostas que visam ao tratamento das causas levantadas e, nos casos em que isso não se mostrou possível, à mitigação dos efeitos. Com a implementação dessas propostas, espera-se que os gestores possam promover melhorias na colaboração e articulação entre os entes federados, fortalecendo a governança e aprimorando o planejamento estratégico da política pública. Assim também o aperfeiçoamento dos planos de ação, para que apresentem informações mais completas para se efetivar o planejamento e a accountability das ações a serem executadas.

647. Espera-se também uma maior clareza na atuação de áreas prioritárias da alfabetização, com a atuação direta da Renalfa, e que sejam reduzidas as dificuldades de acesso à plataforma disponibilizada para avaliação formativa dos estudantes. O bom uso dessa ferramenta permite identificar atrasos e pontos de melhoria para cada aluno ao longo do ano.

648. Além disso, espera-se que sejam aprimorados os mecanismos de transparência atinentes às avaliações externas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental e à divulgação dos seus resultados e, ainda, que se aperfeiçoe a articulação intersetorial do CNCA, buscando explicitar estratégias inclusivas para grupos específicos de estudantes.

649. Por fim, em obediência ao art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2020, cumpre registrar que todas as propostas de recomendação sugeridas neste relatório sejam monitoradas pelo Tribunal.

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

650. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:

I) determinar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias, apresentem a este Tribunal plano de ação com vistas a considerar a disciplina de matemática e as habilidades relacionadas à matéria condizentes com os alunos da etapa de alfabetização, para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, a partir das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental (Saeb e avaliações estaduais), contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção ao art. 33 do Decreto 11.556/2023 e ao art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017 (item 393);**

II) determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, **no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a incrementar a transparência em relação ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011 (item 468);**

III) recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:

a) avalie, no âmbito do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso Criança Alfabetizada (Cenac), a maturidade da gestão dos Comitês Estaduais Estratégicos do Compromisso (Ceec), levando em conta, para além da situação de estruturação, regulamentação e funcionamento desses comitês, aspectos relacionados à complexidade de sua atuação territorial que levem em consideração critérios relacionados à quantidade de municípios objetos de ação do Ceec, à diversidade de capacidades políticas e técnicas das secretarias de educação em implementar suas políticas de alfabetização, e aos percentuais municipais e coeficientes de variação de alunos alfabetizados, entre outros critérios que julgar pertinentes, de modo a identificar os aspectos mais críticos para a gestão de cada comitê e, consequentemente, direcionar ações específicas de aperfeiçoamento da governança sistêmica do Compromisso, considerando as disposições dos arts. 6º, inciso III, e 11 da Portaria MEC 634/2024 e nos termos do art. 13 do Decreto 11.556/2023, com apoio, naquilo que couber, da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), nos termos do art. 22 do Decreto 11.556/2023 (item 112);

b) defina, no âmbito da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) ou outro órgão ou comitê que desempenhe suas competências, plano de acompanhamento para a realização contínua de avaliações, com periodicidade definida e com ampla divulgação para a sociedade, a fim de medir e divulgar o progresso e desempenho dos estados em relação ao Indicador Criança Alfabetizada, as quais apresentem análises acerca dos resultados obtidos pelos entes estaduais e destaquem os municípios de cada território que não estejam alcançando as metas pactuadas, com o objetivo de subsidiar a adoção de medidas para o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e contribuir para o alcance das metas acordadas, em observância ao disposto no art. 2º da Portaria MEC 1.773/2023 (item 153);

c) disponibilize, juntamente com o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), assistência técnica aos estados e aos respectivos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceecs), de forma direta ou por outros meios que entender adequados, iniciando por aqueles com os resultados mais baixos verificados no Indicador Criança Alfabetizada, com o objetivo de: **c.1)** realizar diagnóstico customizado em cada estado sobre a maturidade da gestão territorial das ações pedagógicas, formativas e de articulação do Compromisso, incluindo a coleta de dados sobre a criação de estruturas de coordenação, definição de responsabilidades, composição de equipes e atribuição de cargos e funções aos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação; e **c.2)** a partir do diagnóstico mencionado no item anterior, identificar oportunidades de melhoria na gestão pedagógica e na articulação da implementação das políticas de alfabetização pelos entes estaduais junto aos municípios, a fim de contribuir para a implementação do regime de colaboração, em atenção ao disposto no art. 211 da Constituição Federal, e nos arts. 1º, 3º, inciso I, 4º, inciso IV, e 11, inciso I, todos do Decreto 11.556/2023 (item 205);

d) oriente a elaboração dos planos de ação pelos estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates), ou adéque os já existentes, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e contenham o planejamento da implementação da ação governamental e informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta, tais como: i) diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; ii) planejamento detalhado de ações do território estadual; iii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; iv) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários; e v) cronograma de execução físico-financeira; em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023 e com observância ao disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução FNDE 4/2020, no art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em

Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União (item 261);

***e) realize** diagnóstico detalhado para avaliar a sobrecarga de demandas e papéis dos articuladores da Renalfa, a capacidade de suas respectivas estruturas organizacionais de apoiá-los e meios disponibilizados para que esses profissionais exerçam as suas atividades no seu território de atuação, com finalidade de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023 (item 323);*

***f) avalie** a possibilidade de reorganização das atribuições estabelecidas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023, a partir de diagnóstico do trabalho dos membros da Renalfa, considerando os eixos de formação e gestão como funções distintas e que contemplam atividades-chave complexas na área da alfabetização, de forma a dar sustentabilidade a essa nova política, com objetivo de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023 (item 323);*

***g) realize**, em conjunto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), diagnóstico para avaliar as necessidades dos gestores educacionais para a utilização da Plataforma CAEd Digital e, com base nesse diagnóstico, adote as ações necessárias para a melhor a utilização da ferramenta para acompanhamento do desempenho dos alunos e planejamento da gestão pedagógica nos municípios, dentro das possibilidades elencadas pelo art. 11, inciso III, do Decreto 11.556/2023 (item 350);*

***h) divulgue** em seu portal, a partir dos microdados recebidos pelo Inep relacionados às avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, os resultados alcançados pelos estudantes, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no caput do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011. **Alternativamente, oriente e induza** os estados e o Distrito Federal a promoverem essa divulgação (item 498);*

***i) promova** melhor alinhamento dos cronogramas de atendimento do Programa Cantinho da Leitura e do Programa Nacional do Livro Didático, de forma que a instalação dos ambientes nas salas de aula seja tempestivamente provida de livros de diferentes gêneros literários para formação do acervo das escolas (item 543);*

***j) defina** metas de ampliação da cobertura do Programa Cantinho da Leitura e **quantifique** os custos requeridos para a continuidade de financiamento dessa política, tanto em relação aos recursos necessários para a instalação de novos ambientes quanto à manutenção e melhoria dos espaços existentes, identificando as responsabilidades de cada nível de governo para garantir que o programa não sofra solução de continuidade e produza efeitos de médio e longo prazos, priorizando, nas próximas etapas de atendimento, escolas com baixos níveis socioeconômicos que eventualmente não tenham sido beneficiadas na etapa 2023-2024 (item 543);*

***k) aperfeiçoe** a sistemática de monitoramento do Cantinho da Leitura, contemplando, para além de informações sobre a execução orçamentária/financeira e a cobertura de atendimento, que estão sendo disponibilizadas em boletins do MEC, diagnóstico periódico da situação dos espaços constituídos, dos recursos existentes e dos acervos disponíveis, de forma a avaliar a qualidade de implementação do programa (item 543);*

***l) incentive** as secretarias estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências e projetos exitosos de estímulo às práticas leitoras e de aproximação e interação escola-família, identificando seus efeitos positivos sobre as práticas de alfabetização em sala de aula e sobre os resultados de aprendizagem dos alunos, promovendo a divulgação dessas boas práticas na plataforma de monitoramento e avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (itens 543 e 597);*

m) defina com clareza as inter-relações entre as políticas do Cantinho de Leitura (art. 29, inciso III, do Decreto 11.556/2023 e Resolução MEC 22/2023), do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (Decreto 9.099/2017) e de implantação de bibliotecas escolares (Lei 12.244/2010), de forma que os seus objetivos específicos e as suas ações se reforcem mutuamente na formação de crianças leitoras, em cumprimento ao objetivo declarado no art. 22, parágrafo único, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) (item 543); e

n) inclua, nas futuras ações de formação da Renalfa, a oferta de capacitações e conteúdo voltados a desenvolver conjunto de habilidades e conhecimentos necessários para qualificar o atendimento à demanda de alunos da modalidade Educação Especial (item 562);

IV) dar ciência ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

a) a falta de instalação da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) e, conseqüentemente, a ausência de realização das competências atribuídas a esse colegiado prejudicam o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao Compromisso e afrontam as disposições constantes da Portaria MEC 1.773/2023 (item 152);

b) a ausência de análise de mérito da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) ou de análise financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as ações propostas nos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência financeira para implementação dos Pates afronta o disposto no art. 6º, incisos VI e VII, e no art. 7º, ambos da Resolução SEB/MEC 5/2023 (item 284);

c) a aprovação ad referendum dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) no Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), sem a prévia apreciação dos Planos pelo referido Comitê, afronta o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023 (item 285); e

d) a prática de elevada inscrição de recursos orçamentários na rubrica de Restos a Pagar, observada no PAR-PATE, além de comprometer a previsibilidade na aplicação tempestiva dos recursos, em conformidade com as necessidades pleiteadas pelos entes aderentes ao CNCA, e aprovadas pelo Ministério, ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964 e no Acórdão 2267/2016-TCU-Plenário (item 374);

V) dar ciência ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência do estabelecimento de diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização afronta o disposto no art. 31 do Decreto 11.556/2023 (item 507);

VI) dar conhecimento ao Ministério da Educação (MEC) sobre a necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar estratégias voltadas à: a) articulação entre escolas, unidades de atenção à saúde, centros de assistência social, conselhos tutelares e Ministério Público, como forma de organizar a rede de proteção social a alunos vulneráveis das classes de alfabetização; e b) articulação da política nacional de alfabetização com o Programa Saúde na Escola, instituído pelo Decreto 6.286/2007 (itens 579 e 598);

VII) informar ao Ministério da Educação (MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

VIII) fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações direcionadas ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) que vierem a constar do Acórdão proferido neste processo, em atendimento ao art. 8º da Resolução TCU 315/2020; e

IX) encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do RI/TCU.”

2. O diretor e a auditora-chefe da AudEducação endossaram a instrução acima (peças 215 e 216).

É o relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de fiscalização, na modalidade auditoria operacional, cujo objetivo foi identificar fatores que contribuem para o baixo desempenho na alfabetização dos alunos da 1ª etapa do ensino fundamental e avaliar a capacidade de resposta do governo federal em conjunto com os entes subnacionais, levando em conta as políticas públicas estabelecidas a nível federal, com destaque para o programa “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”, instituído pelo Decreto 11.556/2023.

2. Essa auditoria abrangeu os exercícios de 2023 e 2024, contemplando os dois anos de vigência do programa, e foi realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

3. As unidades auditadas foram o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

4. Em maio de 2024, foi divulgado o “Indicador Criança Alfabetizada”, que apontou que 44% dos estudantes do 2º ano do ensino fundamental da rede pública foram considerados não alfabetizados com base nos resultados obtidos no ano de 2023, a partir da implementação dos sistemas estaduais de avaliação. Além disso, constatou-se grande disparidade entre os estados no que se refere aos percentuais de alunos considerados alfabetizados.

5. Diante desse cenário, foi autorizada a realização da fiscalização.

6. O escopo da auditoria foi delimitado com apoio metodológico da técnica Matriz de Riscos e Controles (MRC). Após identificar e priorizar os riscos, definiu-se que o escopo do trabalho abrangeria: a) mecanismos de governança estabelecidos para implementação da política nacional de alfabetização, no âmbito do Compromisso; b) abordagem da gestão pedagógica como aspecto crucial da gestão escolar para a contribuição com a alfabetização dos alunos; c) funcionamento dos sistemas e exames de avaliação existentes em âmbito federal e subnacional; e d) mecanismos garantidores da equidade de atendimento das ações planejadas e dos recursos aplicados.

7. Em função da complexidade envolvida e da exigência de conhecimento especializado, bem como por haver diferentes concepções na comunidade acadêmica sobre métodos de alfabetização, não fizeram parte do escopo da auditoria as seguintes análises: a) conteúdo curricular dos cursos de formação de professores alfabetizadores; b) conteúdos dos materiais didáticos utilizados no processo de alfabetização; c) projetos pedagógicos implementados nos estabelecimentos de ensino; e d) avaliação das questões componentes dos exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2º ano do ensino fundamental.

8. Os critérios gerais utilizados para fundamentar os exames foram as normas constitucionais, legais e regulamentares que disciplinam a política de alfabetização, a assistência técnica e financeira prestada pela União aos entes subnacionais e o regime de colaboração, tais como: art. 211, **caput**, da Constituição Federal; Decreto 11.556/2023; art. 11 da Lei 13.005/2014; Resolução MEC 5/2023; Resolução FNDE 19/2023; Resolução FNDE 22/2023; Portaria MEC 1.773/2023; Portaria MEC 1.774/2023; Portaria Inep 351/2023; Portaria Inep 441/2023; e aquelas relacionadas aos princípios da publicidade e da transparência (art. 37, **caput**, da Constituição Federal e Lei 12.527/2011).

9. Outrossim, foram realizadas reuniões entre a equipe de fiscalização e os servidores do MEC, do Inep e do FNDE responsáveis pela gestão das estratégias e ações relacionadas à implementação do Compromisso.

10. Ademais, ocorreram entrevistas com especialistas a fim de compreender o objeto auditado e definir os riscos de auditoria, bem como visitas **in loco** nos estados de Alagoas, Rondônia e Tocantins, para reuniões e entrevistas com gestores das secretarias estaduais e municipais de educação.

Foi, ainda, realizada pesquisa por meio de questionário eletrônico enviado a articuladores municipais, integrantes da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa).

11. O relatório de auditoria foi estruturado em 9 capítulos, quais sejam:
- capítulo I: introdução;
 - capítulo II: visão geral dos resultados da alfabetização no Brasil;
 - capítulos III a VII: descrição dos achados de auditoria;
 - capítulo VIII: ações desenvolvidas no Estado de Rondônia em relação às políticas de alfabetização como exemplo de boas práticas;
 - capítulo IX: conclusões da auditoria; e
 - capítulo X: propostas de encaminhamento.

II – Contextualização

12. No Brasil, a Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 previu que todas as crianças fossem alfabetizadas até o final do 3º ano do ensino fundamental. Contudo, essa meta não foi alcançada no prazo previsto, conforme dados do Inep, que indicam que 56,4% dos alunos do 2º ano do ensino fundamental não foram alfabetizados na idade adequada. Além disso, houve piora nos índices de proficiência em Língua Portuguesa e em Matemática entre 2019 e 2021, agravada pela pandemia, embora os problemas já fossem evidentes antes de 2019.

13. Em 2023, o “Indicador Criança Alfabetizada” revelou que 56% dos alunos da rede pública do 2º ano foram considerados alfabetizados, enquanto 44% não atingiram esse nível, retornando a patamares pré-pandemia. Os dados também apontam disparidades significativas entre estados e municípios, com variações nos percentuais de alfabetização. Por exemplo, o Estado do Tocantins apresentou alta variação interna (CV de 44,44%), enquanto o Ceará demonstrou maior uniformidade (CV de 10,95%). O coeficiente de variação (CV) indica o quanto os percentuais de alfabetizados variam dentro de cada estado em relação à média do próprio estado. Valores mais altos apontam maior variação entre os níveis de alfabetização dentro do estado, enquanto valores menores indicam que os dados estão mais concentrados em torno da média. Além disso, 25% dos municípios brasileiros têm menos de 46,69% de alunos alfabetizados, sendo a maioria concentrada na Região Nordeste, especialmente na Bahia (23,82%).

14. Diversos fatores contribuem para o baixo desempenho na alfabetização, incluindo problemas intraescolares, como infraestrutura inadequada, formação insuficiente de professores, gestão pedagógica ineficiente e materiais didáticos de baixa qualidade. Fatores extraescolares, como vulnerabilidade social, falta de acesso a bens culturais e problemas familiares, também desempenham papel relevante.

15. Casos exitosos foram identificados em localidades dos estados do Rio de Janeiro, Rondônia, São Paulo e Maranhão, onde o foco na gestão pedagógica foi determinante para a melhoria dos resultados. Esses exemplos destacam a importância do acompanhamento próximo entre professores, coordenadores pedagógicos, diretores escolares e secretarias de educação, promovendo maior eficiência no processo de alfabetização.

16. O cenário atual evidenciou uma discrepância entre as políticas de alfabetização e a realidade escolar, justificando a atuação do TCU para identificar os fatores que limitam o desempenho na alfabetização, avaliar os riscos na formulação e implementação das políticas vigentes e compreender os desafios enfrentados pelas redes de ensino na gestão pedagógica. Nesse cenário, a presente auditoria buscou contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para o alcance das metas de alfabetização.

17. De acordo com conceitos preliminares fornecidos pela unidade técnica, a “alfabetização” é definida como o processo de ensinar e aprender a ler, escrever e calcular, enquanto o “letramento” refere-se ao uso dessas habilidades em práticas sociais. A alfabetização não se limita ao domínio do sistema de escrita alfabético, mas também envolve a capacidade de leitura e escrita em diferentes contextos e com variados gêneros textuais.

18. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabelece que o pleno domínio da leitura, escrita e cálculo é essencial para o aprendizado. A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), vigente desde 2017, determina que a alfabetização deve ser concluída até o 2º ano do ensino fundamental, sendo o foco das ações pedagógicas nas séries iniciais.

19. A Resolução CNE/CP 2/2017 reforça que a alfabetização deve garantir o domínio do sistema de escrita alfabética, a compreensão leitora, a escrita de textos adequados à faixa etária e o entendimento das operações matemáticas.

20. A Portaria MEC 142/2018, que instituiu o “Programa Mais Educação”, define critérios para considerar um estudante alfabetizado, tanto em leitura e escrita quanto em matemática, incluindo habilidades como raciocínio, comunicação e resolução de problemas. A literatura destaca a importância de estratégias pedagógicas diversificadas, considerando a heterogeneidade das turmas e as diferentes formas de aprendizado dos alunos.

21. Embora a implementação da BNCC seja obrigatória, são permitidas adaptações pelas redes e escolas, respeitando as diferenças regionais e as necessidades das comunidades atendidas.

22. Sobre os indicadores de alfabetização apurados pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), a equipe de auditoria destacou os desafios e as limitações na avaliação da alfabetização infantil no Brasil.

23. Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 estabeleça a meta de alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental, a Resolução CNE/CP 2/2017 definiu que o foco da alfabetização deve ocorrer nos dois primeiros anos. Nesse contexto, foi criado o exame Saeb 2º ano, que ocorre a cada dois anos, cuja primeira aplicação ocorreu em 2019.

24. Além do baixo desempenho geral acerca da alfabetização de alunos, há desigualdades significativas entre regiões do país e entre áreas urbanas e rurais. Regiões Norte e Nordeste apresentam resultados inferiores às Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Essas disparidades estão relacionadas ao nível socioeconômico dos estudantes, segundo apontou a equipe de auditoria.

25. Outro aspecto destacado pela fiscalização refere-se ao impacto negativo dos resultados insatisfatórios na alfabetização no progresso escolar, tanto em âmbito nacional como internacional. No “Estudo Internacional de Progresso em Leitura” (PIRLS), realizado em 2021, o Brasil participou pela 1ª vez e obteve uma pontuação média de 419, ficando entre as últimas posições entre 65 países e regiões. O desempenho brasileiro foi superior apenas ao de países como Jordânia, Egito e África do Sul.

III – Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA)

26. O “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”, instituído pelo Decreto 11.556/2023, tem como objetivo garantir que 100% das crianças brasileiras estejam alfabetizadas até o final do 2º ano do ensino fundamental, além de recompor as aprendizagens de alunos do 3º ao 5º ano, impactados pela pandemia.

27. A política reforça o protagonismo das redes de educação básica e o “regime de colaboração” federativa, com os estados assumindo papel central na coordenação das políticas locais de alfabetização, em apoio aos municípios.

28. A implementação do Compromisso é liderada pelo MEC, com apoio do Inep e do FNDE. O MEC, por meio de suas diretorias, é responsável pela formulação de diretrizes, monitoramento, formação de profissionais e gestão de recursos. O FNDE operacionaliza os repasses financeiros, enquanto o Inep gerencia as avaliações do Saeb e articula com os estados a aplicação de provas estaduais.

29. Os estados e municípios que aderirem ao Compromisso devem elaborar políticas de alfabetização, sendo que os municípios podem optar por aderir integral ou parcialmente às políticas estaduais. O financiamento ocorre por meio do Plano de Ações do Território Estadual (Pate), vinculado ao Plano de Ações Articuladas (PAR) e ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

30. A política também se beneficia da Emenda Constitucional 108/2020, que permite que até 35% do ICMS dos municípios seja distribuído com base em indicadores de aprendizagem e equidade, incentivando melhorias nos índices de alfabetização.

31. Apesar de avanços, a fiscalização apontou a recorrente descontinuidade das políticas educacionais no Brasil, como ocorreu com o “Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa” (PNAIC) e a “Política Nacional de Alfabetização”, que foram substituídos por novas iniciativas. Essa descontinuidade, é preciso reconhecer, prejudica o alcance de metas e objetivos, embora a continuidade, por si só, não garanta a efetividade das políticas.

32. O Compromisso também inclui ações voltadas à educação infantil, como o programa “Leitura e Escrita na Educação Infantil” (LEEI), que oferece formação continuada para profissionais, com foco em oralidade, leitura e escrita. Essa integração entre educação infantil e ensino fundamental foi apontada como essencial para fortalecer o processo de alfabetização desde os primeiros anos de vida.

33. Assim, o “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” foi classificado como um esforço renovado para enfrentar os desafios da alfabetização no Brasil, mas sua efetividade depende da continuidade e do aprimoramento das políticas públicas ao longo do tempo.

34. Apesar da dificuldade de definir, com precisão, a totalidade dos valores envolvidos no espectro abordado pela presente fiscalização, o “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” prevê o repasse de R\$ 3 bilhões aos estados, municípios e ao Distrito Federal para a promoção da alfabetização das crianças do país, tendo sido repassado R\$ 1 bilhão em 2023 e havendo a previsão de mais R\$ 2 bilhões nos próximos três anos.

IV – Achados da auditoria

35. Serão resumidos, a seguir, os achados da auditoria.

IV.1. Articulação entre as instâncias de governança das políticas de alfabetização e implementação do regime de colaboração

36. A primeira questão de auditoria teve a finalidade de avaliar os mecanismos de governança instituídos pelo governo federal para auxiliar na implementação da política nacional de alfabetização a partir da articulação com os demais entes da federação, no âmbito do “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”.

37. O Decreto 11.556/2023 previu a instalação de instâncias nos níveis federal e estaduais para promover a governança da política, bem como estabeleceu dispositivos atinentes à implementação do regime de colaboração entre os entes federados.

38. Foram constatadas a falta de implementação de instâncias de governança previstas na política pública, a falta de assistência técnica customizada do MEC aos estados para organização institucional de entes estatais a fim de promover o auxílio aos municípios e efetivar o regime de

colaboração e a ausência de informações necessárias nos planos de ação para o adequado planejamento das ações a serem implementadas pelos entes federados.

39. Quanto a este ponto, o primeiro achado refere-se à baixa capacidade de articulação entre as instâncias permanentes e atuantes para avaliar, dirigir e monitorar as estratégias e as ações das políticas de alfabetização.

40. Devido à necessidade de estruturação dos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceec) na fase inicial da implementação da política pública, a articulação entre o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) e os comitês estaduais limitou-se a auxiliar a implementação destes conselhos, o que resultou na baixa articulação entre as instâncias responsáveis pela governança das políticas de alfabetização, não sendo observadas ações de estratégia, coordenação, supervisão e transparência adotadas pelo comitê federal ante os comitês estaduais, prejudicando, assim, a governança sistêmica da política pública preconizada no art. 13 do Decreto 11.556/2023.

41. Apesar de o Cenac ter sido instituído e demonstrar atuação, muitos estados ainda não criaram ou estruturaram seus comitês estaduais, e a maioria dos Ceec não possui regimento interno ou realiza atividades regulares.

42. O Decreto 11.556/2023 define o papel do MEC como coordenador estratégico da política e estabelece diretrizes que reconhecem a autonomia dos entes federativos e o protagonismo dos municípios na alfabetização. No entanto, a falta de articulação entre os comitês tem gerado dificuldades na implementação das estratégias, com efeitos como descoordenação, duplicação de esforços e risco de descontinuidade política.

43. As causas apontadas incluem o tempo necessário para estruturação dos comitês, a ausência de mecanismos de integração, a escassez de comunicação entre os níveis de governança, a inoperância de comitês já instalados e interferências políticas. Como efeitos, há o risco de adoção de estratégias inadequadas, conflitos entre os comitês e execução ineficaz das políticas de alfabetização.

44. A equipe de auditoria reforçou a importância de uma governança central eficaz, liderada pelo Cenac, para harmonizar ações e garantir a continuidade das políticas públicas.

45. Nesse sentido, entendeu-se oportuno recomendar ao MEC que, no âmbito do Cenac, avalie a maturidade da gestão dos Ceec, levando em conta, para além da situação de estruturação, regulamentação e funcionamento desses comitês, aspectos relacionados à complexidade de sua atuação territorial que levem em consideração critérios relacionados à quantidade de municípios objetos de ação do Ceec, à diversidade de capacidades políticas e técnicas das secretarias de educação em implementar suas políticas de alfabetização, e aos percentuais municipais e coeficientes de variação de alunos alfabetizados, entre outros critérios que julgar pertinentes, de modo a identificar os aspectos mais críticos para a gestão de cada comitê e, consequentemente, direcionar ações específicas de aperfeiçoamento da governança sistêmica do Compromisso.

46. O segundo achado cuidou da falta de implementação de instância de governança relacionada ao acompanhamento da execução da política pública, não obstante o MEC estar desenvolvendo procedimentos e produtos de monitoramento do Compromisso e dando divulgação em seu portal na internet.

47. Devido à demora para instalação das estruturas de governança pelos gestores da política pública e a possíveis dificuldades operacionais para adoção das ações necessárias para implantação da instância de acompanhamento da política, a Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) não foi implementada, o que pode prejudicar o acompanhamento da execução de estratégias e ações no âmbito do Compromisso e dificultar a realização de controle social sobre a efetivação das estratégias e ações relacionadas ao Compromisso.

48. À CPA compete monitorar e avaliar a implementação das políticas públicas de alfabetização infantil. A Portaria MEC 1.773/2023 definiu as competências da comissão e a sua composição, incluindo representantes da sociedade civil, o que reforça a relevância da participação social no controle das políticas públicas.

49. Embora o MEC tenha disponibilizado ferramentas como o “Painel de Monitoramento” e relatórios sobre a implementação da política, ainda não há análise dos resultados alcançados pelos entes federados na alfabetização. A ausência da CPA dificulta a identificação de falhas e ajustes necessários, além de comprometer a transparência e o controle social. As causas apontadas incluem dificuldades operacionais e a priorização de outras ações pelo MEC, como o apoio à criação dos Comitês Estratégicos Estaduais (Ceec). Os efeitos dessa ausência incluem a descontinuidade das políticas, o desperdício de recursos, a falta de transparência e o impacto negativo no desempenho escolar.

50. A proposta da equipe de auditoria foi dar ciência ao MEC de que a falta de instalação da CPA e, conseqüentemente, a ausência de realização das competências atribuídas a esse colegiado prejudicam o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao Compromisso e afrontam as disposições constantes da Portaria MEC 1.773/2023.

51. Entendeu-se oportuno, ainda, recomendar ao MEC que, no âmbito da CPA ou de outro órgão ou comitê que desempenhe suas competências, defina plano de acompanhamento para a realização contínua de avaliações, com periodicidade definida e com ampla divulgação para a sociedade, a fim de medir e divulgar o progresso e desempenho dos estados em relação ao “Indicador Criança Alfabetizada”, as quais apresentem análises acerca dos resultados obtidos pelos entes estaduais e destaquem os municípios de cada território que não estejam alcançando as metas pactuadas. Com isso, objetiva-se subsidiar a adoção de medidas para o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações no âmbito do “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada” e contribuir para o alcance das metas acordadas.

52. O terceiro achado refere-se à falta de assistência customizada, por parte do MEC, aos entes estaduais para auxiliar na organização e na institucionalização de práticas de gestão e articulação a serem executadas junto aos municípios para implementação das políticas de alfabetização.

53. Diante das diferentes capacidades organizacionais das secretarias estaduais de educação e do fato de que, historicamente, os entes estaduais, em geral, não atuam na 1ª etapa do ensino fundamental, constataram-se diferentes níveis de capacidade institucional dos estados para apoiar os municípios. Com isso, há prejuízo à efetivação do regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal, o que contribui para os baixos índices de proficiência das crianças e para a perpetuação da situação-problema.

54. Alguns estados, como Ceará e Rondônia, são exemplos de boas práticas, com programas bem-sucedidos que melhoraram significativamente os índices de alfabetização. No entanto, muitos estados ainda enfrentam dificuldades, como a falta de assistência técnica e financeira aos municípios, a ausência de normatização alinhada ao MEC e limitações em recursos técnicos e operacionais. Essas diferenças resultam em desigualdades nos índices de alfabetização entre regiões e estados.

55. As causas incluem a histórica falta de envolvimento dos estados na 1ª etapa do ensino fundamental, a variação na organização das secretarias estaduais de educação e a ausência de tradição de cooperação em alguns territórios. Como efeitos, destacam-se a perpetuação de baixos índices de alfabetização, a descontinuidade de políticas públicas em estados com menor capacidade institucional e dificuldades na construção de uma política educacional coesa e abrangente.

56. A proposta de encaminhamento da AudEducação foi recomendar ao MEC que, juntamente com o Cenac, disponibilize assistência técnica aos estados e aos respectivos Ceec, de forma direta ou

por outros meios que entender adequados, iniciando por aqueles com os resultados mais baixos verificados no “Indicador Criança Alfabetizada”, com o objetivo de:

(i) realizar diagnóstico customizado em cada estado sobre a maturidade da gestão territorial das ações pedagógicas, formativas e de articulação do Compromisso, incluindo a coleta de dados sobre a criação de estruturas de coordenação, definição de responsabilidades, composição de equipes e atribuição de cargos e funções aos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação; e

(ii) a partir do diagnóstico mencionado no item anterior, identificar oportunidades de melhoria na gestão pedagógica e na articulação da implementação das políticas de alfabetização pelos entes estaduais junto aos municípios, a fim de contribuir para a implementação do regime de colaboração.

57. O quarto achado refere-se à inexistência de planos de ação apresentados pelos estados que contenham o diagnóstico da situação dos respectivos territórios, o planejamento das ações a serem implementadas, as metas a serem alcançadas, os beneficiários e o cronograma de execução.

58. Devido à estruturação incipiente dos instrumentos previstos para o início da implementação da política pública em seu 1º ciclo, constatou-se a inexistência de planos de ação por parte dos estados com os elementos necessários à planificação das ações a serem implementadas, o que prejudica o planejamento, o monitoramento e a transparência da política pública.

59. O Plano de Ações do Território Estadual (Pate) é o principal instrumento criado pelo Compromisso para efetivar o regime de colaboração entre União, estados e municípios. Esses planos, que deveriam detalhar diagnósticos, metas, cronogramas e beneficiários, apresentam informações insuficientes, funcionando mais como ferramentas para pleito de recursos junto ao MEC do que como instrumentos de planejamento estratégico.

60. Embora o Pate tenha sido criado para consolidar demandas territoriais e promover ações como formação de professores e disponibilização de materiais didáticos, observou-se que ele carece de elementos essenciais para monitoramento e avaliação, tais como metas específicas, cronogramas físico-financeiros e detalhamento da aplicação dos recursos. A ausência desses requisitos prejudica o planejamento, a transparência e a eficácia da política pública, além de dificultar a prestação de contas e a **accountability**.

61. As causas incluem o curto prazo para elaboração dos planos, a falta de diagnósticos detalhados das redes municipais e a estruturação inicial limitada da política. Como efeitos, destacam-se falhas no planejamento, desperdício de recursos e dificuldade em alcançar as metas de alfabetização.

62. Dessa forma, a sugestão da equipe de auditoria foi recomendar ao MEC que oriente a elaboração dos planos de ação pelos estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito dos Pates, ou adeque os já existentes, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e contenham o planejamento da implementação da ação governamental e informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta.

63. O quinto achado desta primeira questão de auditoria foi o descumprimento de dispositivos normativos relacionados à necessidade de apreciação do mérito do conteúdo das propostas de planos de ação previamente à aprovação destes.

64. Tendo em vista o pouco tempo entre a elaboração dos Planos de Ação do Território Estadual (Pates) e a aprovação destes para início da execução orçamentária, constatou-se que não houve análise do mérito quanto ao conteúdo desses planos pelas instâncias competentes previamente à sua aprovação, o que pode ter ocasionado a falta de avaliação detalhada dos planejamentos territoriais pelos estados, com a consequente aprovação de planos com ações inadequadas.

65. A análise prévia dos Pates compete à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e insere-se no 1º ciclo de implementação do Compromisso. Apesar de a Resolução SEB/MEC 5/2023 exigir análise de mérito e financeira antes da aprovação dos Pates, esses planos foram aprovados **ad referendum** pelo Cenac devido ao curto prazo disponível e à estruturação inicial das instâncias estaduais (Ceec).

66. Segundo a AudEducação, a falta de análise detalhada dos Pates pode ter permitido a aprovação de planos com ações inadequadas ou mal planejadas, comprometendo a eficácia das políticas de alfabetização e o uso eficiente dos recursos públicos. O curto prazo para elaboração e aprovação dos planos foi apontado como uma das causas do problema, dificultando a formulação de propostas robustas pelos estados. A ausência de avaliação criteriosa pode resultar em falhas na implementação das ações, prejudicando o alcance das metas de alfabetização e gerando desperdício de recursos.

67. A proposta da equipe de auditoria foi dar ciência ao MEC de que a ausência de análise de mérito por parte da SEB/MEC ou de análise financeira por parte do FNDE para as ações propostas nos Planos de Ações do Território Estadual previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência financeira para implementação dos Pates afronta o disposto no art. 6º, incisos VI e VII, e no art. 7º, ambos da Resolução SEB/MEC 5/2023. Além disso, propôs dar ciência ao MEC de que a aprovação **ad referendum** dos planos no Cenac, sem a prévia apreciação pelo referido comitê, afronta o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023.

IV.2. Gestão pedagógica nos estados e municípios

68. Os desafios na implementação de políticas educacionais voltadas para a alfabetização na 1ª etapa do ensino fundamental no Brasil resultaram em três achados principais: sobrecarga dos articuladores municipais da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa); limitações na assistência técnica e financeira do MEC; e intempestividade na aplicação de recursos para materiais didáticos e formação continuada.

69. Quanto ao primeiro, destacou-se que os articuladores da Renalfa enfrentam sobrecarga de funções, falta de clareza nas atribuições e ausência de estrutura física e recursos humanos, o que compromete a eficácia das políticas de alfabetização.

70. Devido à abordagem de supervisão distante adotada pelo MEC, deixando lacunas no acompanhamento direto e na gestão efetiva das políticas educacionais, ocorreu dificuldade de gerenciamento de funções dos articuladores municipais da Renalfa. Esses agentes acumulam múltiplas funções, como gestão, formação e mobilização, sem suporte administrativo adequado, estrutura física ou recursos humanos suficientes. A sobrecarga de trabalho, aliada à falta de clareza nas atribuições e à ausência de formação específica, compromete a eficácia das ações planejadas.

71. Os articuladores relataram dificuldades como resistência de professores e diretores às mudanças pedagógicas, falta de alinhamento entre políticas de alfabetização e necessidades escolares, e diretrizes fragmentadas. Além disso, a supervisão distante do MEC e a ausência de políticas integradas de alfabetização agravam os problemas. Apesar do engajamento significativo dos articuladores, a pressão por eficiência e a priorização de demandas urgentes prejudicam o planejamento estratégico e a qualidade das ações.

72. A equipe de auditoria destacou ser essencial fornecer suporte adequado, redistribuir tarefas e investir em capacitação contínua para melhorar a implementação das políticas de alfabetização. Assim, considerou oportuno recomendar ao MEC que:

(i) realize diagnóstico detalhado para avaliar a sobrecarga de demandas e papéis dos articuladores da Renalfa, a capacidade de suas respectivas estruturas organizacionais de apoiá-los e meios disponibilizados para que esses profissionais exerçam as suas atividades no seu território de

atuação, com finalidade de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023; e

(ii) avalie a possibilidade de reorganizar as atribuições estabelecidas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023, a partir de diagnóstico do trabalho dos membros da Renalfa, considerando os eixos de formação e gestão como funções distintas e que contemplam atividades-chave complexas na área da alfabetização, de forma a dar sustentabilidade a essa nova política.

73. O segundo achado cuidou de dificuldades na utilização da Plataforma CAEd Digital e na aplicação das avaliações formativas no âmbito do Compromisso, dificultando o acompanhamento do desempenho dos alunos.

74. A Plataforma CAEd Digital é uma ferramenta proposta pelo MEC para avaliações formativas no âmbito do “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”. Apesar de ser reconhecida como uma ferramenta valiosa para análise e planejamento pedagógico, sua implementação enfrenta barreiras financeiras e logísticas significativas.

75. As escolas têm dificuldades para arcar com os custos de impressão das provas, que exigem recursos financeiros elevados, sem previsão de assistência financeira específica do MEC para essa finalidade. Além disso, problemas técnicos na plataforma, como instabilidade e inconsistência no registro de dados, desmotivam os professores e dificultam o acompanhamento do desempenho dos alunos. A necessidade de celulares com sistema Android atualizado e acesso regular à **internet** também limita o alcance da ferramenta, especialmente em regiões com infraestrutura precária.

76. Os efeitos desse achado incluem comprometimento do uso das avaliações como ferramenta de gestão, aumento do tempo médio de alfabetização e impacto negativo na alocação de recursos das escolas, prejudicando outras iniciativas educacionais.

77. A proposta da equipe de auditoria foi recomendar ao MEC que realize, em conjunto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), diagnóstico para avaliar as necessidades dos gestores educacionais para a utilização da Plataforma CAEd Digital e, com base nesse diagnóstico, adote as ações necessárias para melhorar a utilização da ferramenta para acompanhamento do desempenho dos alunos e planejamento da gestão pedagógica nos municípios.

78. O terceiro achado tratou da baixa execução financeira dos recursos empenhados pela União, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR), em atendimento às demandas por materiais didáticos suplementares e formação de professores e gestores aprovadas pelo MEC, prejudicando o avanço das políticas educacionais.

79. A equipe de auditoria verificou dificuldades financeiras e logísticas enfrentadas na implementação do Compromisso, especialmente no que diz respeito à formação de professores e à disponibilização de materiais didáticos suplementares. Apesar de o Compromisso ter viabilizado a liberação de R\$ 450 milhões em 2023, apenas 35% desse valor foi efetivamente pago, com grande parte dos recursos inscritos como “Restos a Pagar”. A insuficiência orçamentária e os atrasos na execução financeira impactaram negativamente a distribuição de materiais e a realização de formações continuadas.

80. Os materiais didáticos complementares são considerados essenciais para reduzir defasagens educacionais e atender às necessidades específicas de alunos e professores, mas sua distribuição foi marcada por atrasos, descrições vagas nos planos estaduais e falta de formação para seu uso. Além disso, a priorização de repasses financeiros seguiu critérios de equidade, como índices de alfabetização e características socioeconômicas, mas muitos estados não foram atendidos no primeiro ano de execução.

81. Entre as causas indicadas, incluem-se a elaboração apressada dos pleitos, os limites financeiros do MEC e os contingenciamentos orçamentários.

82. Pela gravidade da situação encontrada, entendeu-se necessário dar ciência ao MEC de que a prática de elevada inscrição de recursos orçamentários na rubrica de “Restos a Pagar”, observada no PAR-Pate, além de comprometer a previsibilidade na aplicação tempestiva dos recursos, em conformidade com as necessidades pleiteadas pelos entes aderentes ao Compromisso, e aprovadas pelo Ministério, ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964 e o Acórdão 2.267/2016-Plenário.

IV.3. Avaliações externas da educação básica

83. Nessa etapa da fiscalização, o objetivo foi verificar a existência de aspectos relacionados a instrumentos de avaliação da educação básica que possam ser aperfeiçoados ou induzidos nos estados e municípios pelo governo federal, a fim de contribuir para o processo de mensuração do nível de alfabetização de alunos da 1ª etapa do ensino fundamental.

84. Entre as avaliações mencionadas no Decreto 11.556/2023, estão o Saeb aplicado aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, que é realizado pelo Inep, e as avaliações estaduais anuais realizadas pelas redes municipais e estaduais de ensino, integradas em sistemas estaduais de avaliação.

85. O primeiro achado foi a falta de atendimento de critério normativo para definição do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

86. Observou-se que o MEC e o Inep não consideram habilidades matemáticas na definição do nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental, focando exclusivamente em competências de língua portuguesa. Essa abordagem contraria o art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017, que define a alfabetização como o desenvolvimento de habilidades tanto em leitura e escrita quanto em matemática, incluindo operações básicas e compreensão de números.

87. Embora a Plataforma CAEd Digital e o Saeb já incluam avaliações de matemática, a disciplina não é utilizada como critério para determinar se um aluno é alfabetizado. Apesar de discussões no Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac) e a encomenda de um padrão de aprendizagem em matemática, a matéria ainda não foi incorporada como parâmetro oficial.

88. Para a equipe de auditoria, a exclusão da matemática gera uma visão incompleta do processo educativo, subestima a importância do raciocínio lógico e pode dificultar o progresso dos alunos em etapas posteriores da educação. Além disso, essa abordagem descumpra os normativos que regem a alfabetização no Brasil.

89. Desse modo, a proposta foi determinar ao MEC e ao Inep que, no prazo de 90 dias, apresentem a este Tribunal plano de ação com vistas a considerar a disciplina de matemática e as habilidades relacionadas à matéria condizentes com os alunos da etapa de alfabetização, para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, a partir das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental (Saeb e avaliações estaduais), contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação.

90. O segundo achado abordou a falta de transparência quanto ao conteúdo dos exames aplicados pelos sistemas de avaliação da educação básica para os alunos do 2º ano do ensino fundamental.

91. A equipe de fiscalização registrou a ausência de divulgação do conteúdo das provas aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental no âmbito do Saeb e das avaliações estaduais, devido à confidencialidade imposta pelo Inep.

92. Segundo relatado, essa restrição visa preservar a reutilização de itens em edições subsequentes e garantir a equalização das notas entre os exames, mas contraria o princípio da transparência e impede que a sociedade tenha acesso às questões para avaliar sua adequação.

93. As avaliações estaduais, realizadas anualmente e de forma censitária, permitem monitoramento mais detalhado e tempestivo em nível municipal, enquanto o Saeb, aplicado a cada dois anos e de forma amostral, fornece resultados apenas em nível estadual e nacional. Apesar de esforços do Inep para parametrizar e complementar os sistemas de avaliação, a falta de divulgação das provas dificulta a análise do processo de equalização e a comparação entre os exames.

94. A proposta da equipe foi determinar ao Inep que, no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a incrementar a transparência em relação ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência.

95. O terceiro achado refere-se à impossibilidade de avaliação do enfrentamento das desigualdades populacionais a partir da divulgação dos resultados dos exames aplicados pelos sistemas estaduais aos alunos do 2º ano do ensino fundamental.

96. Devido a lacunas legais, à falta de regulamentação mais clara nos dispositivos que estabelecem o Compromisso ou, ainda, à falta de orientação aos entes estaduais, não ocorre a divulgação dos resultados com recortes específicos (como raça, gênero e condições socioeconômicas) a partir de microdados colhidos no âmbito das avaliações aplicadas pelos sistemas estaduais aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, impossibilitando a verificação do enfrentamento das desigualdades populacionais.

97. Embora o Inep receba esses microdados das secretarias estaduais, eles não são tratados ou disponibilizados publicamente, diferentemente do que ocorre com os dados do Saeb, que permitem análises mais segmentadas.

98. A falta de acesso a esses microdados impede o monitoramento detalhado das metas do Compromisso, a avaliação de desigualdades populacionais e a disseminação de boas práticas. Apesar de normativos como a Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) reforçarem a necessidade de transparência e publicidade de dados educacionais, a divulgação consolidada e segmentada dos resultados estaduais ainda não ocorre.

99. Como decorrência desse achado, destacam-se a dificuldade de acompanhar as metas pactuadas, a falta de identificação de redes que demandam maior atenção e a limitação na formulação de políticas públicas baseadas em dados detalhados.

100. Assim, entendeu-se oportuno recomendar ao MEC que:

(i) a partir dos microdados recebidos pelo Inep relacionados às avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, divulgue em seu portal os resultados alcançados pelos estudantes, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no **caput** do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011, e ao art. 4º, inciso V, do Decreto 11.556/2023; e

(ii) alternativamente, oriente e induza os estados a divulgarem nos respectivos portais das secretarias estaduais de educação os resultados alcançados pelos estudantes nas avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência.

101. O quarto achado trata da ausência de medidas relacionadas à necessidade de estabelecimento de procedimentos para aprimoramento da complementariedade entre as avaliações da educação básica.

102. Observou-se a falta de avanço do Inep na implementação de diretrizes para organizar o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação de forma complementar, conforme previsto no art. 31 do Decreto 11.556/2023. Embora o Inep tenha concentrado esforços na parametrização e na equalização entre as avaliações, ainda não priorizou estudos e ações voltados para evitar sobreposição de esforços e recursos nos processos avaliatórios.

103. A ausência de complementariedade entre os sistemas pode resultar em redundância na alocação de recursos e esforços, comprometendo a eficiência das avaliações externas da educação básica. Logo, faz-se importante delinear os sistemas de forma integrada para otimizar os processos e evitar desperdícios.

104. A proposta, portanto, é dar ciência ao Inep de que a ausência do estabelecimento de diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização afronta o disposto no art. 31 do Decreto 11.556/2023.

IV.4. Espaços, equipamentos e acervos escolares para a formação de crianças leitoras

105. O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada reconhece a importância de trabalhar a leitura nos anos iniciais do ensino fundamental como pilar fundamental de apoio ao processo de alfabetização e de formação da criança leitora. Nessa etapa da escolarização, os especialistas entrevistados pela equipe de auditoria ressaltaram que as crianças começam a decodificar o mundo letrado, sendo esperado que elas desenvolvam habilidades de leitura e escrita e se familiarizem com os usos sociais da linguagem. Para isso, as escolas precisam dispor de ambientes que estimulem os alunos a lerem e a terem contato com bons acervos de obras literárias e com outros suportes à leitura e à diversidade de linguagens. Na faixa etária da alfabetização, o papel do professor como mediador e estimulador da prática de leitura é fundamental.

106. Esta parte da fiscalização buscou aferir a situação de universalização das bibliotecas escolares nos sistemas de ensino público, a proposta e a cobertura de atendimento do “Programa Cantinho da Leitura”, que é uma das iniciativas estruturantes do Compromisso, e as boas práticas relatadas pelos articuladores municipais envolvendo projetos de leitura e o “Cantinho da Leitura” nas escolas públicas brasileiras.

107. O primeiro achado refere-se a lacunas na governança do “Programa Cantinho da Leitura” quanto às medidas de ampliação, manutenção e monitoramento do uso dos espaços nas escolas e à disponibilização tempestiva dos acervos literários.

108. A fiscalização salientou a importância de espaços de leitura, como bibliotecas, salas de leitura e os “Cantinhos de Leitura”, para a alfabetização e formação de crianças leitoras no Brasil. Apesar de avanços, 61% das escolas públicas municipais ainda não possuem bibliotecas ou salas de leitura, o que impacta negativamente o aprendizado.

109. O “Cantinho de Leitura”, uma iniciativa do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, busca suprir essa lacuna ao criar espaços dentro das salas de aula para estimular o hábito da leitura. No entanto, desafios como falta de acervos literários, cronogramas desalinhados e ausência de planejamento de longo prazo comprometem a efetividade do programa.

110. Estudos mostram correlação positiva entre a existência de espaços de leitura e o desempenho acadêmico, mas a implementação do “Cantinho de Leitura” enfrenta limitações, como recursos insuficientes e dependência de materiais do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Apesar disso, boas práticas em escolas, como projetos literários e envolvimento da família, têm gerado resultados positivos na alfabetização.

111. Dentre as boas práticas citadas pela equipe de auditoria, destacam-se:

a) Escola Antônio Leite de Alencar, Salitre/CE: com a iniciativa “A Escola na Minha Casa”, em que, mensalmente, os profissionais do núcleo gestor e alguns professores vão até a casa do aluno, principalmente aqueles com maior dificuldade na leitura e na escrita, e realizam atividades de estímulo juntamente com a família, seja jogo ou contação de história;

b) EMEIF Idalina Rosa, Pedro Régis/PB: no início do ano letivo, a escola possuía percentual baixíssimo no desempenho em leitura na turma multisseriada de 1º e 2º anos. Logo após os resultados da avaliação de fluência leitora do “Pacto Alfabetiza Mais PB” e do Compromisso, a professora e a equipe escolar criaram rotinas de atividades de leitura, destacando-se a maleta viajante, que tem colaborado para o envolvimento da família e o avanço no aprendizado dos alunos em leitura e escrita;

c) Escola Municipal São Roque, Timbó/SC: com o “Projeto Família Leitora”, em que alguém da família vai contar uma história e interagir com o grupo de alunos na escola em que a criança estuda;

d) Núcleo Educacional São Cristóvão, Dom Basílio/BA: com o “Projeto de Leitura Ciranda do Livro”, em que se usa sacola para que os alunos do 2º ano possam levar livro para ser lido em casa. Destaca-se também os projetos “Pequenos Escritores” e “Estante Mágica”, parcerias que consistem na produção de textos literários que serão publicados pela editora e lançados em evento público no final do ano letivo; e

e) Escola Municipal Professora Maria da Glória Menezes, Carira/SE: com os projetos “Pequenos Escritores”, “Contador de História” e “Guarda-Chuva Literário”.

112. Cumpre registrar que a auditoria não aplicou procedimentos específicos para avaliar os espaços, materiais e acervos que estão sendo disponibilizados pelas escolas ao projeto “Cantinho da Leitura”. As observações ficaram restritas ao conjunto de 9 municípios e às poucas escolas visitadas.

113. Na estratégia de acompanhamento do Compromisso, a ser implementada a partir de 2025 pela AudEducação, uma das possíveis frentes de ação será analisar a qualidade dos espaços para leitura disponibilizados pelas escolas aos alunos das turmas de alfabetização. Outra linha de ação fiscalizatória seria analisar o eventual subfinanciamento das ações relacionadas à disponibilização de ambientes e acervos literários, bem como o seu uso pedagógico, para que a educação pública brasileira, de fato, promova formação de crianças leitoras. Uma terceira linha fiscalizatória poderia contemplar a ampliação e a equidade de atendimento dos repasses financeiros do “Cantinho da Leitura”.

114. Desse modo, a proposta oferecida foi a de recomendar ao MEC que:

(i) promova, no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, melhor alinhamento dos cronogramas de atendimento do “Programa Cantinho da Leitura” e do “Programa Nacional do Livro Didático”, de forma que a instalação dos ambientes nas salas de aula seja tempestivamente provida de livros de diferentes gêneros literários para formação do acervo das escolas;

(ii) defina metas de ampliação da cobertura do “Programa Cantinho da Leitura” e quantifique os custos requeridos para a continuidade de financiamento dessa política, tanto em relação aos recursos necessários para a instalação de novos ambientes quanto à manutenção e melhoria dos espaços existentes, identificando as responsabilidades de cada nível de governo para garantir que o programa não sofra solução de continuidade e produza legados de médio e longo prazos, priorizando, nas próximas etapas de atendimento, escolas com baixos níveis socioeconômicos que eventualmente não tenham sido beneficiadas na etapa 2023-2024;

(iii) aperfeiçoe a sistemática de monitoramento do “Cantinho da Leitura”, contemplando, além de informações sobre a execução orçamentária/financeira e a cobertura de atendimento que estão

sendo disponibilizadas em boletins do MEC, diagnóstico periódico da situação dos espaços constituídos, dos recursos existentes e dos acervos disponíveis, de forma a avaliar a qualidade de implementação do programa;

(iv) incentive as secretarias estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências e projetos exitosos de estímulo às práticas leitoras, e promova a divulgação de boas práticas na plataforma de monitoramento e avaliação do Compromisso; e

(v) defina com clareza as inter-relações entre as políticas do “Cantinho de Leitura” (art. 29, III, do Decreto 11.556/2023 e Resolução MEC 22/2023), do “Programa Nacional do Livro e do Material Didático” (Decreto 9.099/2017) e de implantação de bibliotecas escolares (Lei 12.244/2010), de forma que os seus objetivos específicos e as suas ações se reforcem mutuamente na formação de crianças leitoras, em cumprimento ao objetivo declarado no art. 22, parágrafo único, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

IV.5. Desafios intersetoriais ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada

115. Diversos fatores intra e extraescolares influenciam o desempenho dos alunos, sendo que os fatores extraescolares, como vulnerabilidade social, violência familiar, condições de saúde e trabalho precoce, são menos suscetíveis a ações diretas das políticas educacionais. Apesar disso, o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada pode adotar uma abordagem intersetorial, envolvendo setores como saúde, assistência social e educação, para enfrentar essas desigualdades e promover equidade educacional.

116. Embora o Compromisso não tenha como objetivo resolver todos os problemas extraescolares, é possível que suas estratégias de ação incluam uma intencionalidade transversal, conforme previsto no Decreto 11.556/2023. Essa abordagem intersetorial busca integrar esforços entre diferentes áreas governamentais para atender às demandas específicas dos alunos em classes de alfabetização, ampliando o impacto das políticas públicas e fortalecendo a governança e gestão da alfabetização.

117. Nesta etapa, o primeiro achado da fiscalização cuidou da dificuldade na obtenção de laudos médicos para diagnósticos de alunos com deficiências e transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e necessidade de capacitação de equipes pedagógicas para atender à crescente demanda de alunos da educação especial.

118. Consoante registrou a equipe de fiscalização, as redes públicas de ensino têm vivenciado o aumento crescente da matrícula de estudantes com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, alinhando-se às diretivas internacionais de referência na área da Educação Especial, que defende a inclusão de todas as crianças na escola regular, independente de suas condições físicas, intelectuais, linguísticas etc. Contudo foram identificadas diversas barreiras enfrentadas pelas redes de ensino em prover adequado suporte às classes de alfabetização.

119. Apesar do aumento das matrículas desse público-alvo, que passou de 2,8% em 2017 para 4,4% em 2023, as redes enfrentam barreiras, como a dificuldade de obtenção de laudos clínicos, insuficiência na formação docente e falta de acessibilidade nas escolas.

120. A legislação brasileira, como a LDB e o Decreto 11.556/2023, estabelece a necessidade de atendimento educacional especializado (AEE) e a formação de professores para integrar esses alunos nas classes regulares. No entanto, muitos professores têm formação generalista e pouco contato com a área de educação especial, o que dificulta a adaptação de estratégias pedagógicas às necessidades específicas dos alunos.

121. Como consequências desse achado, citam-se atrasos no desenvolvimento educacional dos alunos, dificuldades na elaboração de estratégias de ensino e possível subfinanciamento das redes de ensino que não registram adequadamente essas matrículas no Censo Escolar.

122. A equipe de auditoria salientou que a situação em comento merece atenção especial do Compromisso, sobretudo quanto à atuação da Renalfa na capacitação de professores e educadores para atuação com alunos da educação especial. Nesse sentido, sugeriu recomendar ao MEC que inclua, nas futuras ações de formação da Renalfa, a oferta de capacitações e conteúdo voltados a desenvolver conjunto de habilidades e conhecimentos necessários para qualificar o atendimento à demanda de alunos com necessidades especiais.

123. O segundo achado refere-se à necessidade de explicitar, no modelo lógico do Compromisso, estratégia voltada à articulação da política nacional de alfabetização com o “Programa Saúde na Escola”.

124. Conforme destacou a equipe de auditoria, o Compromisso e as políticas de alfabetização não explicitam a necessidade de trabalhar ações intersetoriais de saúde do escolar. Apesar da alta capilaridade dos serviços de atenção primária à saúde, a articulação intersetorial entre educação e saúde precisa ser aperfeiçoada, haja vista haver determinantes sociais em saúde que influenciam significativamente a aprendizagem das crianças em idade de alfabetização.

125. O PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) destaca a importância da saúde do escolar na sua estratégia 7.17, que está associada à meta de melhoria da qualidade e da aprendizagem na educação básica: *“ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao aluno, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”*.

126. Em âmbito federal, o Decreto 6.286/2007 instituiu o “Programa Saúde na Escola” (PSE), que, entre seus objetivos, estão o de articular ações do Sistema Único de Saúde (SUS) e das redes de educação básica pública com fins de ampliar o alcance aos estudantes, e fortalecer o enfrentamento das vulnerabilidades no campo da saúde que possam comprometer o pleno desenvolvimento escolar (art. 2º, incisos II e V).

127. A preocupação com a saúde mental dos alunos e dos professores foi externalizada por vários profissionais entrevistados. Quanto às evidências obtidas nesta auditoria, constata-se que os documentos que formalizam ou orientam as políticas territoriais de alfabetização de crianças não abordam estratégias e intervenções direcionadas à saúde dos estudantes. A pesquisa com articuladores municipais sinalizou a carência de ações de saúde nas redes de ensino do escolar e reforçou sua importância para trazer maior efetividade ao Compromisso.

128. Como causas mais prováveis para a situação encontrada, a fiscalização identificou a não definição de fluxo de comunicação entre escolas e unidades de saúde que assegure a troca de informações sobre as condições de saúde dos alunos; a capacidade operativa limitada de unidades de saúde municipais em atender demandas da saúde do escolar; e a pouca compreensão e/ou sensibilidade de pais e/ou responsáveis nas ações de saúde dos alunos.

129. Como efeito, tem-se a lacuna de diretrizes, objetivos e resultados pactuados pelo Compromisso que envolvam ações intersetoriais dos entes estaduais e municipais de saúde na escola, o que pode atrasar o aprendizado de parcela de crianças das classes de alfabetização com problemas visuais, fonoaudiológicos e psicossociais.

130. Em seu relatório, a equipe de auditoria citou boas práticas de municípios brasileiros relacionadas à educação e saúde. São mencionadas iniciativas que integram assistência social, saúde e educação para melhorar o aprendizado e o bem-estar dos alunos. Foram elas:

a) Sertão/RS: a Escola Municipal João Antônio De Col conta com psicóloga e assistente social escolar que avaliam e encaminham alunos com dificuldades de aprendizagem ou necessidades especiais para atendimentos em saúde, como consultas com neurologistas e oftalmologistas, além de terapias com fisioterapeutas, psicólogos e psicopedagogos. Essas ações têm contribuído positivamente para a alfabetização;

b) Içara/SC: o município tem parceria com o Lions Club International, que doa óculos para famílias de baixa renda, ajudando alunos com dificuldades visuais;

c) São Manuel/SP: a Diretoria Municipal de Educação trabalha junto com a Diretoria de Saúde no programa “Saúde nas Escolas”. A iniciativa inclui testes oculares com encaminhamento para oftalmologistas, avaliação de índices de obesidade ou desnutrição infantil com encaminhamento para nutricionistas, e tratamentos fonoaudiológicos; e

d) Palmas/TO: a cidade conta com o Centro de Educação Inclusiva (CEI), inaugurado em 2018, que é referência em atendimento especializado. O CEI possui equipe multiprofissional que identifica necessidades de desenvolvimento e aprendizagem dos alunos encaminhados pelas escolas. Um plano de acompanhamento é desenvolvido no contraturno das atividades pedagógicas.

131. Essas práticas mostram como a integração entre educação, saúde e assistência social pode contribuir para o desenvolvimento integral dos alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade ou com necessidades especiais.

132. Assim, entendeu-se oportuno dar conhecimento ao MEC da necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar, em seu modelo lógico, estratégia voltada à articulação da política nacional de alfabetização com o “Programa Saúde na Escola”, instituído pelo Decreto 6.286/2007.

133. O terceiro achado deste capítulo refere-se à necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial no âmbito do Compromisso que contemple a situação dos alunos e de suas famílias a partir de seus contextos socioeconômicos e de vulnerabilidade social, sobretudo com conselhos tutelares e secretarias responsáveis pela Assistência Social e de Saúde da Família.

134. A fiscalização mencionou os desafios enfrentados por escolas em territórios vulneráveis no que tange ao processo de alfabetização, destacando a importância da integração entre escola, família e políticas públicas.

135. A vulnerabilidade socioeconômica das famílias dificulta o apoio ao aprendizado das crianças, especialmente em ambientes com baixa literacia. Especialistas sugerem que desigualdades escolares podem ser superadas com planejamento pedagógico estruturado, métodos baseados em evidências científicas e estratégias que considerem aspectos sociais, econômicos e culturais.

136. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) atribui à família e às escolas responsabilidades compartilhadas na educação, e estudos mostram que o envolvimento familiar melhora o desempenho escolar. Nesse cenário, políticas de alfabetização devem considerar o contexto socioeconômico das famílias e oferecer apoio concreto para aquelas que não conseguem participar da escolarização dos filhos.

137. Metade dos articuladores municipais entrevistados apontou a desigualdade socioeconômica como principal barreira para a alfabetização. Eles sugeriram formações que promovam maior integração entre escola e família, além de ações intersetoriais envolvendo saúde, assistência social e educação. Depoimentos destacaram, ainda, a necessidade de fortalecer parcerias entre secretarias e instituições, como o conselho tutelar, para combater a evasão escolar e apoiar crianças em situação de vulnerabilidade.

138. A triangulação de fontes de informação, por meio de entrevistas de campo, pesquisa eletrônica, entrevistas com especialistas e revisão bibliográfica, possibilitou à equipe de auditoria

identificar como causas mais prováveis para a situação encontrada: o Compromisso e as políticas de alfabetização não explicitam a necessidade de trabalhar ações intersetoriais que contemplem a situação dos alunos e de suas famílias a partir de seus contextos socioeconômicos e de vulnerabilidade social; e a baixa articulação entre as Secretarias de Educação, de Assistência Social e de Saúde no enfrentamento da situação de vulnerabilidade de alunos e de suas famílias no contexto escolar da alfabetização infantil.

139. Um aspecto ressaltado pelos especialistas entrevistados foi o cuidado em não culpabilizar de forma desmedida a família do aluno ou rotulá-la como elo frágil no processo colaborativo de alfabetização, visto que há situações muito distintas a partir das capacidades dessas famílias (algumas se esforçam para matricular e enviar seus filhos à escola, algumas têm condições para realizar o acompanhamento sistemático da escolarização dos filhos e algumas conseguem participar mais ativamente da gestão escolar).

140. A fiscalização mencionou, ainda, iniciativas e boas práticas relacionadas à alfabetização infantil no Brasil, com foco nos programas “Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará (PAIC Ceará)” e “Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado de Rondônia (PAIC Rondônia)”, além de ações de organizações como o Instituto Alfa e Beto. Apesar das dificuldades socioeconômicas, essas experiências mostram que é possível superar barreiras e garantir a aprendizagem das crianças por meio de métodos estruturados e baseados em evidências. Essas iniciativas mostram que, com planejamento, métodos eficazes e integração entre escola, família e comunidade, é possível melhorar os índices de alfabetização e reduzir desigualdades educacionais.

141. Diante da situação encontrada, entendeu-se oportuno recomendar ao MEC que, no âmbito do eixo “Boas Práticas” do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, incentive as redes estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências exitosas de aproximação e interação escola-família e seus efeitos positivos sobre as práticas de alfabetização em sala de aula e sobre os resultados de aprendizagem dos alunos.

142. Considerando a situação de vulnerabilidade de diversas famílias, sugeriu-se, também, dar conhecimento ao MEC sobre a necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar estratégias voltadas à articulação entre escolas, unidades de atenção à saúde, centros de assistência social, conselhos tutelares e Ministério Público, como forma de organizar a rede de proteção social a alunos vulneráveis das classes de alfabetização.

V – Conclusões

143. Endosso a proposta de encaminhamento oferecida pela AudEducação.

144. A auditoria identificou diversas falhas e oportunidades de melhoria na governança, planejamento estratégico, gestão pedagógica, transparência das avaliações e articulação intersetorial das políticas de alfabetização, com especial foco na avaliação das ações do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, instituído em 2023.

145. Quanto à governança e ao planejamento estratégico, a auditoria revelou baixa articulação entre os entes federados e instâncias de governança, além de falhas nos Planos de Ações do Território Estadual (Pates), que carecem de informações essenciais para o planejamento e aplicação de recursos. Isso demonstra uma fragilidade na coordenação entre os níveis de governo, comprometendo a efetividade do Compromisso.

146. Assim, mostra-se pertinente a recomendação de assistência técnica customizada e de aprimoramento dos mecanismos de governança, de modo a oportunizar melhorias quanto à efetivação do regime de colaboração e quanto aos planos de ação apresentados pelos estados para planejamento das ações a serem executadas no âmbito da política pública.

147. No tocante à gestão pedagógica e às ferramentas de avaliação, cumpre reiterar a sobrecarga dos articuladores da Renalfa e as dificuldades no uso da Plataforma CAEd Digital, o que evidencia problemas estruturais que impactam diretamente a execução das políticas de alfabetização.

148. A falta de diagnósticos detalhados sobre as demandas desses profissionais e a ausência de suporte técnico adequado comprometem a eficácia das avaliações formativas, que são cruciais para identificar atrasos e necessidades dos alunos. Assim, a recomendação para reorganização de atribuições e melhoria do suporte técnico mostra-se essencial, sem perder-se de vista que a implementação dessas medidas dependerá de uma gestão eficiente.

149. Observou-se, ainda, a baixa execução financeira dos recursos empenhados no biênio 2023-2024, a observância parcial de critérios de priorização de atendimentos definidos previamente e a precariedade das propostas apresentadas pelos entes para apoio à reprodução de materiais didáticos.

150. No que toca à articulação intersetorial e à inclusão, a auditoria destacou a necessidade de maior articulação entre as áreas de educação, saúde e assistência social, especialmente para atender alunos em situação de vulnerabilidade. A falta de estratégias explícitas de equidade no Compromisso mostra-se preocupante, considerando que a alfabetização é um dos pilares para reduzir desigualdades sociais.

151. Assim, a recomendação de integrar políticas como o “Programa Saúde na Escola” e de priorizar capacitações voltadas à educação especial é um passo importante, cuja implementação requererá maior alinhamento entre os setores.

152. No que se refere às avaliações externas da educação básica, foram identificadas a ausência da disciplina de matemática para definição do nível de alfabetização dos alunos, a falta de transparência quanto ao conteúdo dos exames aplicados para os alunos do 2º ano do ensino fundamental e a impossibilidade de análise do enfrentamento das desigualdades populacionais a partir da divulgação dos resultados dos exames aplicados pelos sistemas estaduais de avaliação.

153. Ademais, foram identificadas oportunidades de melhoria quanto à ampliação da cobertura de atendimento e à disponibilização tempestiva de acervos literários para a formação de crianças leitoras.

154. O “Programa Cantinho da Leitura” foi identificado como uma iniciativa relevante, mas enfrenta desafios relacionados à cobertura, financiamento e monitoramento. Assim, a recomendação de alinhar cronogramas, ampliar a cobertura e realizar diagnósticos periódicos afigura-se positiva.

155. Em síntese, é preciso registrar que a presente auditoria expôs falhas significativas na execução do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, especialmente quanto às áreas de governança, planejamento, transparência e articulação intersetorial.

156. Embora as recomendações apresentadas sejam pertinentes e abrangentes, sua implementação dependerá de uma gestão mais eficiente e de maior comprometimento dos entes federados.

157. Como bem enfatizou a AudEducação, a alfabetização é um pilar essencial para o desenvolvimento educacional e social, e as falhas identificadas comprometem o alcance de resultados efetivos. Nesse sentido, o monitoramento das propostas por este Tribunal será crucial para garantir que as mudanças necessárias sejam realizadas e que o programa alcance seus objetivos de forma equitativa e sustentável.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de junho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

ACÓRDÃO Nº 1366/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.753/2024-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Órgãos/Entidades: Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
4. Responsáveis: Camilo Sobreira de Santana (289.585.273-15), Fernanda Mara de Oliveira Macedo Carneiro Pacobahyba (766.618.903-63) e Manuel Fernando Palacios da Cunha e Melo (504.481.457-15)
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação)
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria cujo objetivo foi identificar fatores que contribuem para o baixo desempenho na alfabetização dos alunos da 1ª etapa do ensino fundamental e avaliar a capacidade de resposta do governo federal em conjunto com os entes subnacionais, com destaque para o programa “Compromisso Nacional Criança Alfabetizada”,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresentem a este Tribunal plano de ação com vistas a considerar a disciplina de matemática e as habilidades relacionadas à matéria condizentes com os alunos da etapa de alfabetização, para definição do nível em que o estudante será considerado alfabetizado, a partir das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental (Saeb e avaliações estaduais), contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção ao art. 33 do Decreto 11.556/2023 e ao art. 12 da Resolução CNE/CP 2/2017;

9.2. determinar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, c/c o art. 7º, § 3º, inciso I, e § 4º, incisos I a III, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 90 dias, apresente a este Tribunal plano de ação com vistas a incrementar a transparência em relação ao conteúdo das avaliações externas da educação básica aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e os prazos previstos para a sua implementação, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no **caput** do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011;

9.3. recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do RITCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020 que:

9.3.1. avalie, no âmbito do Comitê Estratégico Nacional do Compromisso Criança Alfabetizada (Cenac), a maturidade da gestão dos Comitês Estaduais Estratégicos do Compromisso (Ceec), levando em conta, para além da situação de estruturação, regulamentação e funcionamento desses comitês, aspectos relacionados à complexidade de sua atuação territorial que levem em consideração critérios relacionados à quantidade de municípios objetos de ação do Ceec, à diversidade de capacidades políticas e técnicas das secretarias de educação em implementar suas políticas de alfabetização, e aos percentuais municipais e coeficientes de variação de alunos alfabetizados, entre

outros critérios que julgar pertinentes, de modo a identificar os aspectos mais críticos para a gestão de cada comitê e, consequentemente, direcionar ações específicas de aperfeiçoamento da governança sistêmica do Compromisso, considerando as disposições dos arts. 6º, inciso III, e 11 da Portaria MEC 634/2024 e nos termos do art. 13 do Decreto 11.556/2023, com apoio, naquilo que couber, da Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa), nos termos do art. 22 do Decreto 11.556/2023;

9.3.2. defina, no âmbito da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) ou outro órgão ou comitê que desempenhe suas competências, plano de acompanhamento para a realização contínua de avaliações, com periodicidade definida e com ampla divulgação para a sociedade, a fim de medir e divulgar o progresso e desempenho dos estados em relação ao Indicador Criança Alfabetizada, as quais apresentem análises acerca dos resultados obtidos pelos entes estaduais e destaquem os municípios de cada território que não estejam alcançando as metas pactuadas, com o objetivo de subsidiar a adoção de medidas para o aperfeiçoamento de políticas, programas e ações no âmbito do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e contribuir para o alcance das metas acordadas, em observância ao disposto no art. 2º da Portaria MEC 1.773/2023;

9.3.3. disponibilize, juntamente com o Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), assistência técnica aos estados e aos respectivos Comitês Estratégicos Estaduais do Compromisso (Ceec), de forma direta ou por outros meios que entender adequados, iniciando por aqueles com os resultados mais baixos verificados no Indicador Criança Alfabetizada, com o objetivo de:

9.3.3.1. realizar diagnóstico customizado em cada estado sobre a maturidade da gestão territorial das ações pedagógicas, formativas e de articulação do Compromisso, incluindo a coleta de dados sobre a criação de estruturas de coordenação, definição de responsabilidades, composição de equipes e atribuição de cargos e funções aos profissionais das secretarias estaduais e municipais de educação;

9.3.3.2. a partir do diagnóstico mencionado no subitem anterior, identificar oportunidades de melhoria na gestão pedagógica e na articulação da implementação das políticas de alfabetização pelos entes estaduais junto aos municípios, a fim de contribuir para a implementação do regime de colaboração, em atenção ao disposto no art. 211 da Constituição Federal, e nos arts. 1º, 3º, inciso I, 4º, inciso IV, e 11, inciso I, todos do Decreto 11.556/2023;

9.3.4. oriente a elaboração dos planos de ação pelos estados e pelo Distrito Federal para aplicação dos recursos recebidos no âmbito dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates), ou adequem os já existentes, quanto às formalidades e aos requisitos mínimos desses documentos, de forma a induzir que sejam adequadamente elaborados e contenham o planejamento da implementação da ação governamental e informações suficientes para possibilitar posterior monitoramento e avaliação de efetividade, eficiência e eficácia desta, tais como: i) diagnóstico e objetivos específicos da realidade de cada ente subnacional; ii) planejamento detalhado de ações do território estadual; iii) metas detalhadas e mensuráveis, que indiquem os bens e serviços a serem contratados, e o quantitativo de alunos, professores e/ou escolas beneficiados; iv) ações voltadas ao atendimento dos beneficiários; e v) cronograma de execução físico-financeira; em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023 e com observância ao disposto no art. 2º, § 1º, da Resolução FNDE 4/2020, no art. 7º, § 2º, do Decreto 11.531/2023, no Referencial para a Avaliação de Governança em Políticas Públicas e no Referencial de Controle em Políticas Públicas, ambos do Tribunal de Contas da União;

9.3.5. realize diagnóstico detalhado para avaliar a sobrecarga de demandas e papéis dos articuladores da Renalfa, a capacidade de suas respectivas estruturas organizacionais de apoiá-los e meios disponibilizados para que esses profissionais exerçam as suas atividades no seu território de atuação, com finalidade de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023;

9.3.6. avalie a possibilidade de reorganização das atribuições estabelecidas no art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023, a partir de diagnóstico do trabalho dos membros da Renalfa, considerando os eixos de formação e gestão como funções distintas e que contemplem atividades-chave complexas na área da alfabetização, de forma a dar sustentabilidade a essa nova política, com objetivo de cumprir os arts. 22, 23 e 24, parágrafo único, do Decreto 11.556/2023 e do art. 11 da Portaria MEC 1.774/2023;

9.3.7. realize, em conjunto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), diagnóstico para avaliar as necessidades dos gestores educacionais para a utilização da Plataforma CAEd Digital e, com base nesse diagnóstico, adote as ações necessárias para a melhor a utilização da ferramenta para acompanhamento do desempenho dos alunos e planejamento da gestão pedagógica nos municípios, dentro das possibilidades elencadas pelo art. 11, inciso III, do Decreto 11.556/2023;

9.3.8. divulgue em seu portal, a partir dos microdados recebidos pelo Inep relacionados às avaliações estaduais anuais aplicadas aos alunos do 2º ano do ensino fundamental, os resultados alcançados pelos estudantes, incluindo recortes específicos que possibilitem a realização de análises detalhadas sobre características socioeconômicas, regionais e demográficas dessa população, em atenção aos princípios da publicidade e da transparência, dispostos respectivamente no **caput** do art. 37 da Constituição Federal e no art. 3º da Lei 12.527/2011. Alternativamente, oriente e induza os estados e o Distrito Federal a promoverem essa divulgação;

9.3.9. promova melhor alinhamento dos cronogramas de atendimento do Programa Cantinho da Leitura e do Programa Nacional do Livro Didático, de forma que a instalação dos ambientes nas salas de aula seja tempestivamente provida de livros de diferentes gêneros literários para formação do acervo das escolas;

9.3.10. defina metas de ampliação da cobertura do Programa Cantinho da Leitura e quantifique os custos requeridos para a continuidade de financiamento dessa política, tanto em relação aos recursos necessários para a instalação de novos ambientes quanto à manutenção e melhoria dos espaços existentes, identificando as responsabilidades de cada nível de governo para garantir que o programa não sofra solução de continuidade e produza efeitos de médio e longo prazos, priorizando, nas próximas etapas de atendimento, escolas com baixos níveis socioeconômicos que eventualmente não tenham sido beneficiadas na etapa 2023-2024;

9.3.11. aperfeiçoe a sistemática de monitoramento do Cantinho da Leitura, contemplando, para além de informações sobre a execução orçamentária/financeira e a cobertura de atendimento, que estão sendo disponibilizadas em boletins do MEC, diagnóstico periódico da situação dos espaços constituídos, dos recursos existentes e dos acervos disponíveis, de forma a avaliar a qualidade de implementação do programa;

9.3.12. incentive as secretarias estaduais e municipais de educação a valorizarem e disseminarem experiências e projetos exitosos de estímulo às práticas leitoras e de aproximação e interação escola-família, identificando seus efeitos positivos sobre as práticas de alfabetização em sala de aula e sobre os resultados de aprendizagem dos alunos, promovendo a divulgação dessas boas práticas na plataforma de monitoramento e avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada;

9.3.13. defina com clareza as inter-relações entre as políticas do Cantinho de Leitura (art. 29, inciso III, do Decreto 11.556/2023 e Resolução MEC 22/2023), do Programa Nacional do Livro e do Material Didático (Decreto 9.099/2017) e de implantação de bibliotecas escolares (Lei 12.244/2010), de forma que os seus objetivos específicos e as suas ações se reforcem mutuamente na formação de crianças leitoras, em cumprimento ao objetivo declarado no art. 22, parágrafo único, da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) (item 543); e

9.3.14. inclua, nas futuras ações de formação da Renalfa, a oferta de capacitações e conteúdo voltados a desenvolver conjunto de habilidades e conhecimentos necessários para qualificar o atendimento à demanda de alunos da modalidade Educação Especial;

9.4. dar ciência ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

9.4.1. a falta de instalação da Comissão Permanente de Acompanhamento do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CPA) e, conseqüentemente, a ausência de realização das competências atribuídas a esse colegiado prejudicam o acompanhamento das ações governamentais relacionadas ao Compromisso e afrontam as disposições constantes da Portaria MEC 1.773/2023;

9.4.2. a ausência de análise de mérito da Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB/MEC) ou de análise financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as ações propostas nos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) previamente à celebração dos termos de compromisso para viabilizar a assistência financeira para implementação dos Pates afronta o disposto no art. 6º, incisos VI e VII, e no art. 7º, ambos da Resolução SEB/MEC 5/2023;

9.4.3. a aprovação ad referendum dos Planos de Ações do Território Estadual (Pates) no Comitê Estratégico Nacional do Compromisso (Cenac), sem a prévia apreciação dos Planos pelo referido Comitê, afronta o disposto no art. 14, inciso I, do Decreto 11.556/2023;

9.4.4. a prática de elevada inscrição de recursos orçamentários na rubrica de Restos a Pagar, observada no PAR-PATE, além de comprometer a previsibilidade na aplicação tempestiva dos recursos, em conformidade com as necessidades pleiteadas pelos entes aderentes ao CNCA, e aprovadas pelo Ministério, ofende os princípios da anualidade orçamentária e da razoabilidade, sendo incompatível com o caráter de excepcionalidade dos restos a pagar, contrariando o disposto no art. 165, inciso III, da Constituição Federal, c/c o art. 2º da Lei 4.320/1964 e o Acórdão 2.267/2016-Plenário;

9.5. dar ciência ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que a ausência do estabelecimento de diretrizes e orientações para que o Saeb e os sistemas estaduais de avaliação estejam organizados de forma complementar no processo de avaliação da qualidade da alfabetização afronta o disposto no art. 31 do Decreto 11.556/2023;

9.6. dar conhecimento ao Ministério da Educação (MEC) sobre a necessidade de aperfeiçoamento da gestão intersetorial do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, de modo a explicitar estratégias voltadas à: a) articulação entre escolas, unidades de atenção à saúde, centros de assistência social, conselhos tutelares e Ministério Público, como forma de organizar a rede de proteção social a alunos vulneráveis das classes de alfabetização; b) articulação da política nacional de alfabetização com o Programa Saúde na Escola, instituído pelo Decreto 6.286/2007;

9.7. informar ao Ministério da Educação (MEC), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) acerca do presente acórdão;

9.8. fazer constar, na ata da presente sessão, comunicação no sentido de monitorar as determinações e recomendações direcionadas ao Ministério da Educação (MEC) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) constantes do presente acórdão, em atendimento ao art. 8º da Resolução TCU 315/2020;

9.9. dar ciência aos responsáveis desta decisão; e

9.10. encerrar o presente processo, com fundamento no art. 169, inciso II, do RITCU.

10. Ata nº 24/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/6/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1366-24/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral