v7.n12.2026

REVISTA CIENTÍFICA - RECIMA21 ISSN 2675-6218

O COMPROMISSO NACIONAL CRIANÇA ALFABETIZADA E A POLÍTICA DE ALFABETIZAÇÃO DE PETROLINA (PE)

THE NATIONAL COMMITMENT TO LITERATE CHILDREN AND THE LITERACY POLICY OF PETROLINA (PE), BRAZIL

EL COMPROMISO NACIONAL NIÑO ALFABETIZADO Y LA POLÍTICA DE ALFABETIZACIÓN DE PETROLINA (PE), BRASIL

Ayakala Caroline Amorim dos Santos[1], Paulo César Marques de Andrade Santos[2]

https://doi.org/10.47820/recima21.v7i12.9883

PUBLICADO: 12/2026

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA) e a política municipal de alfabetização de Petrolina (PE), buscando compreender como as diretrizes nacionais são incorporadas, articuladas e recontextualizadas no planejamento local. O referencial articula os conceitos de política pública e educacional, o debate sobre federalismo e regime de colaboração e a abordagem do ciclo de políticas de Bowe, Ball e Gold, difundida no Brasil por Mainardes. A pesquisa, qualitativa e documental, examina 15 documentos federais e municipais por meio de análise temática orientada por categorias definidas *a priori* e por uma matriz comparativa. Os resultados indicam que o CNCA opera por indução federal, combinando adesão voluntária, assistência técnica e financeira, exigência de políticas próprias e um indicador nacional de alfabetização. Em Petrolina, essas diretrizes são recontextualizadas em um plano que articula a pré-escola ao ciclo de alfabetização por meio do trabalho com a consciência fonológica, sem antecipar a alfabetização formal, detalha perfis de saída por ano escolar e prevê tutoria nas escolas. Identificam-se convergências quanto à meta e aos instrumentos de formação e avaliação, adaptações quanto ao ciclo de alfabetização e à articulação com a educação infantil, e tensões entre autonomia municipal e parâmetros nacionais, entre a lógica psicométrica do indicador nacional e a lógica pedagógica da escala municipal e na sobreposição de avaliações. Conclui-se que a política municipal não é mera execução da nacional, mas um texto próprio, produzido na interseção entre indução federal e escolhas locais.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas educacionais. Alfabetização. Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. Regime de colaboração. Ciclo de políticas.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between the National Commitment to Literate Children (Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, CNCA) and the municipal literacy policy of Petrolina, Pernambuco, Brazil, seeking to understand how national guidelines are incorporated, articulated and recontextualized in local planning. The theoretical framework combines the concepts of public and education policy, the debate on federalism and intergovernmental collaboration, and the policy cycle approach of Bowe, Ball and Gold, disseminated in Brazil by Mainardes. This qualitative documentary study examines 15 federal and municipal documents through thematic analysis guided by predefined categories and a comparative matrix. Results indicate that the CNCA operates through federal inducement, combining voluntary adherence, technical and financial assistance, the requirement of subnational policies and a national literacy indicator. In Petrolina, these guidelines are recontextualized in a plan that links preschool to the literacy cycle through work on phonological awareness, without bringing formal literacy instruction

[1] Pedagoga, mestranda em Formação de Professores pela UPE e professora dos anos iniciais em Petrolina (PE). Instituição: Universidade de Pernambuco (UPE).

[2] Doutor em Educação (UFBA), Pós-Doutor (UNEB) e livre-docente em Políticas Educacionais e Formação Docente. Instituição: Universidade de Pernambuco (UPE).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

forward, details expected learning profiles for each grade and provides for tutoring in schools. The analysis identifies convergences regarding the goal and the teacher education and assessment instruments, adaptations regarding the literacy cycle and early childhood education, and tensions between municipal autonomy and national parameters, between the psychometric logic of the national indicator and the pedagogical logic of the municipal scale, and in overlapping assessments. The study concludes that the municipal policy is not a mere execution of national policy, but a text of its own, produced at the intersection of federal inducement and local choices.

KEYWORDS: *Education policy. Literacy. National Commitment to Literate Children. Intergovernmental collaboration. Policy cycle.*

RESUMEN

Este artículo analiza la relación entre el Compromiso Nacional Niño Alfabetizado (CNCA) y la política municipal de alfabetización de Petrolina, Pernambuco, para comprender cómo las directrices nacionales se incorporan, articulan y recontextualizan en la planificación local. El marco teórico articula los conceptos de política pública y educativa, el debate sobre federalismo y régimen de colaboración y el enfoque del ciclo de políticas de Bowe, Ball y Gold, difundido en Brasil por Mainardes. La investigación, cualitativa y documental, examina 15 documentos federales y municipales mediante análisis temático orientado por categorías definidas a priori y por una matriz comparativa. Los resultados indican que el CNCA opera por inducción federal, combinando adhesión voluntaria, asistencia técnica y financiera, exigencia de políticas propias y un indicador nacional de alfabetización. En Petrolina, estas directrices se recontextualizan en un plan que articula el preescolar con el ciclo de alfabetización mediante el trabajo con la conciencia fonológica, sin anticipar la alfabetización formal, detalla perfiles de egreso por año escolar y prevé tutoría en las escuelas. Se identifican convergencias en la meta y en los instrumentos de formación y evaluación, adaptaciones en el ciclo de alfabetización y en la educación infantil, y tensiones entre autonomía municipal y parámetros nacionales, entre la lógica psicométrica del indicador nacional y la lógica pedagógica de la escala municipal y en la superposición de evaluaciones. Se concluye que la política municipal no es mera ejecución de la nacional, sino un texto propio, producido en la intersección entre inducción federal y decisiones locales.

PALABRAS CLAVE: *Políticas educativas. Alfabetización. Compromiso Nacional Niño Alfabetizado. Régimen de colaboración. Ciclo de políticas.*

1. INTRODUÇÃO

A alfabetização das crianças nos anos iniciais do ensino fundamental ocupa lugar persistente na agenda educacional brasileira. Desde 2012, o tema foi objeto de ao menos três desenhos nacionais distintos: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Política Nacional de Alfabetização (PNA) e o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), cada um com concepções próprias de alfabetização e de relação entre os entes federados. O CNCA, instituído pelo Decreto nº 11.556/2023 e convertido na Lei nº 15.247/2025, tem por finalidade garantir que todas as crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano do ensino fundamental, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 2023a; 2025).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Em um país federativo, no qual a oferta dos anos iniciais concentra-se nas redes municipais, uma política nacional de alfabetização só se realiza quando é assumida, traduzida e reorganizada localmente. A Lei nº 15.247/2025 reconhece essa condição ao estabelecer que estados e municípios que aderirem ao Compromisso deverão elaborar e consolidar suas próprias políticas de alfabetização a partir de orientações da União (Brasil, 2025, art. 20). Surge, assim, uma questão analítica relevante: o que acontece com uma política nacional quando ela se converte em política municipal?

Este artigo examina essa questão a partir do caso de Petrolina, no Sertão de Pernambuco, município que aderiu ao CNCA, publicou seu Plano Municipal de Alfabetização em 2024 e formalizou uma Política Municipal de Alfabetização em 2025 (Petrolina, 2024; 2025). O caso é relevante porque o município registrou, no Indicador Criança Alfabetizada de 2025, 73% de crianças alfabetizadas, acima das médias estadual e nacional, ambas de 66% (Brasil, 2026b), o que torna oportuno compreender como sua política foi desenhada.

O problema que orienta o estudo é: de que modo as diretrizes do CNCA são incorporadas, articuladas e recontextualizadas na política de alfabetização de Petrolina, considerando a autonomia municipal, a indução federal e o regime de colaboração? O objetivo geral é analisar a relação entre a política nacional e a política municipal de alfabetização. Os objetivos específicos são: (i) discutir os conceitos de política pública e de política educacional, o federalismo educacional e a abordagem do ciclo de políticas; (ii) reconstituir o processo de construção das políticas de alfabetização no Brasil; (iii) analisar os objetivos, as diretrizes e a organização do CNCA; (iv) caracterizar a política de alfabetização de Petrolina; e (v) identificar convergências, diferenças, continuidades, adaptações e tensões entre as duas políticas.

A pesquisa justifica-se pela escassez de estudos que acompanhem a trajetória do CNCA até sua tradução em redes municipais concretas e pela contribuição que a abordagem do ciclo de políticas pode oferecer para compreender a política local como produção própria, e não como simples execução.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial organiza-se em quatro movimentos analíticos que sustentam a leitura do objeto. O primeiro delimita o campo das políticas públicas e das políticas educacionais, distinguindo-as como formas de ação estatal e como expressão de disputas sobre o sentido da escola. O segundo examina o federalismo brasileiro e o regime de colaboração, discutindo a tensão entre autonomia dos entes e coordenação nacional. O terceiro apresenta a abordagem do ciclo de políticas, com ênfase nos contextos de influência, da produção do texto e da prática,

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

e na categoria de recontextualização. O quarto reconstrói a trajetória das políticas de alfabetização no Brasil, do PNAIC ao CNCA, evidenciando as descontinuidades e as camadas que se acumulam nesse percurso. Esses quatro movimentos fornecem as categorias que, adiante, serão confrontadas com os textos federal e municipal.

2.1. Políticas públicas e políticas educacionais

Souza (2006) define política pública como o campo que busca colocar o governo em ação e analisar essa ação, propondo mudanças em seu curso quando necessário. Para a autora, a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que efetivamente faz, envolve múltiplos atores e níveis de decisão, não se restringe a leis e regras e se desdobra em implementação, execução e avaliação. Secchi (2013) acrescenta que o elemento que confere caráter público a uma política é o enfrentamento de um problema público, isto é, de uma situação considerada coletivamente relevante e passível de mudança, e não apenas a natureza estatal do ator que a formula.

Höfling (2001) distingue Estado, conjunto permanente de instituições, de governo, conjunto de programas e projetos que uma parcela da sociedade propõe para o todo, e compreende as políticas públicas como o Estado em ação. As políticas educacionais são, nessa perspectiva, políticas sociais que expressam disputas sobre a função do Estado, o sentido da escola e o conhecimento considerado legítimo. Azevedo (2004) acrescenta que a política educacional deve ser compreendida em relação ao padrão de intervenção estatal de cada período e às representações sociais que orientam a definição dos problemas educacionais.

Oliveira (2011) propõe uma distinção útil para o campo da alfabetização: políticas de governo resultam de decisões de uma gestão e tendem a ser revistas quando ela se encerra, ao passo que políticas de Estado envolvem mais de uma instância de deliberação, como o Parlamento, e alteram o quadro normativo de forma mais duradoura. A autora observa que a educação brasileira foi marcada por descontinuidades associadas à predominância das políticas de governo, característica que ajuda a compreender a sucessão de programas de alfabetização da última década.

2.2. Federalismo e regime de colaboração

A Constituição Federal de 1988 estabelece que União, estados, Distrito Federal e municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Aos municípios cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; aos estados, no ensino fundamental e médio; à União, exercer função redistributiva e supletiva, garantindo equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade mediante assistência técnica e financeira

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

(Brasil, 1988, art. 211). O município é, assim, ente federado com sistema de ensino próprio, e não mera instância administrativa do estado ou da União.

Essa arquitetura produz uma tensão constitutiva entre autonomia e coordenação. Cury (2008) observa que o federalismo brasileiro é cooperativo em sua concepção, mas carece de regulamentação que torne efetivo o regime de colaboração, o que deixa a articulação entre os sistemas dependente de programas e pactos específicos. Abrucio (2010) identifica, na educação, um federalismo marcado por desigualdades de capacidade entre os entes e pela dificuldade de coordenação, no qual a União recorre a instrumentos de indução para alcançar objetivos nacionais sem ferir a autonomia subnacional.

Arretche (2004) mostra que, em federações nas quais os governos locais têm autonomia política, a adesão a programas federais depende de incentivos: a União induz comportamentos por meio de transferências condicionadas, apoio técnico e regras de adesão, e os entes decidem aderir conforme os custos e benefícios envolvidos. Esse conceito de indução é central para compreender políticas como o PNAIC e o CNCA, que se estruturam como pactos de adesão voluntária associados a apoio federal.

2.3. O ciclo de políticas: contextos de influência, produção do texto e prática

A abordagem do ciclo de políticas foi formulada por Bowe, Ball e Gold (1992) a partir da análise da reforma educacional inglesa e difundida no Brasil sobretudo por Mainardes (2006). Os autores rejeitam a separação entre formulação e implementação, que supõe uma política elaborada em um centro e executada de forma linear na periferia, e propõem compreender a política como um ciclo contínuo constituído por contextos inter-relacionados, sem dimensão temporal ou sequencial rígida.

O contexto de influência é aquele em que as políticas são normalmente iniciadas e os discursos políticos são construídos: grupos de interesse disputam as finalidades da educação, e conceitos adquirem legitimidade e passam a formar um discurso de base para a política (Mainardes, 2006). Participam desse contexto redes sociais, partidos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e comunidades acadêmicas, além das evidências mobilizadas para definir o problema.

O contexto da produção do texto corresponde aos textos políticos que representam a política, como leis, decretos, documentos oficiais, pronunciamentos e orientações. Esses textos resultam de disputas e acordos e não são necessariamente coerentes ou claros; frequentemente contêm limitações e contradições, e sua linguagem tende a articular-se ao interesse público mais geral (Mainardes, 2006). Em sistemas federativos, esse contexto se desdobra: uma rede

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

municipal que elabora sua política a partir de uma lei nacional produz um novo texto, com autoria, finalidades e ênfases próprias.

O contexto da prática é aquele em que a política está sujeita à interpretação e à recriação, produzindo efeitos e consequências que podem representar mudanças significativas em relação à política original (Bowe; Ball; Gold, 1992; Mainardes, 2006). Ball, Maguire e Braun (2016) aprofundam essa ideia ao propor que as políticas não são implementadas, mas encenadas, por meio de processos de interpretação e de tradução nos quais atores situados convertem textos em ações. Ball (1994) acrescentou posteriormente os contextos dos resultados ou efeitos e da estratégia política, voltados às consequências da política para a justiça social e às ações necessárias para enfrentar desigualdades.

Neste estudo, a categoria de recontextualização é empregada para designar o movimento pelo qual um texto político nacional é relido e reorganizado em outro contexto institucional, adquirindo sentidos que não estavam integralmente presentes em sua origem (Ball; Mainardes, 2011). A categoria se distingue de duas noções próximas propostas por Ball, Maguire e Braun (2016): a interpretação, leitura inicial que atribui sentido ao texto e decide o que nele é relevante, e a tradução, conversão desse sentido em novos textos, planos e dispositivos institucionais. A recontextualização abrange os dois movimentos, mas só pode ser afirmada quando a diferença entre os textos é remetida a algo: à orientação nacional da qual se origina, ao sentido que assume no contexto local e às opções políticas que expressa. A simples constatação de que dois documentos diferem não basta para demonstrá-la, pois a diferença pode resultar de cronologia, de omissão ou de reprodução incompleta. A análise considera a secretaria municipal de educação como instância que, ao produzir sua própria política, situa-se simultaneamente no contexto da prática da política nacional e no contexto da produção do texto da política local. Não se examina, aqui, a atuação de escolas e professores, que corresponderia a outro nível do contexto da prática.

A articulação entre os referenciais mobilizados não é apenas aditiva. A abordagem do ciclo de políticas recebeu críticas por atribuir peso excessivo à agência dos atores locais e subestimar o poder regulador do Estado, objeção discutida por Mainardes (2006) ao examinar sua apropriação no Brasil. A literatura sobre federalismo e indução responde a esse limite: a margem de recontextualização de um município não é ilimitada, mas condicionada pelas regras de adesão, pelos incentivos financeiros e pelos parâmetros de avaliação definidos pela União (Arretche, 2004; Abrucio, 2010). A distinção entre políticas de governo e de Estado (Oliveira, 2011), por sua vez, permite qualificar o peso desses parâmetros ao longo do tempo, pois um padrão fixado em lei tende a restringir mais a autonomia local do que um programa transitório. Em perspectiva crítica, essa delimitação também se exerce pela performatividade, isto é, pelo

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

uso de indicadores e metas como tecnologia de regulação que orienta o que as instituições passam a valorizar e priorizar (Ball, 2005). Combinadas, essas referências sustentam a hipótese de trabalho do artigo: a política municipal é produção própria, mas realizada dentro de um campo delimitado pela indução federal, e é nessa relação, e não na autonomia ou na indução tomadas isoladamente, que reside o objeto da análise.

2.4. A construção das políticas de alfabetização no Brasil

O PNAIC, instituído pela Portaria MEC nº 867/2012, definiu como compromisso dos entes federados alfabetizar todas as crianças até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental, com ênfase na formação continuada de professores em larga escala, na distribuição de materiais e em uma avaliação específica, a Avaliação Nacional da Alfabetização (Brasil, 2012). Estruturado como pacto de adesão voluntária, o PNAIC foi uma das experiências mais amplas de indução federal na alfabetização, com participação de universidades públicas na formação docente. O Plano Nacional de Educação de 2014 incorporou a mesma referência temporal em sua Meta 5 (Brasil, 2014).

A Base Nacional Comum Curricular deslocou para os dois primeiros anos do ensino fundamental o foco da ação pedagógica na alfabetização (Brasil, 2017), referência que passou a orientar os programas seguintes. Em 2019, a PNA, instituída pelo Decreto nº 9.765/2019, adotou como fundamento as ciências cognitivas da leitura e a instrução fônica sistemática, e foi operacionalizada, entre outros, pelo Programa Tempo de Aprender, instituído pela Portaria MEC nº 280/2020 (Brasil, 2019; 2020). A mudança foi objeto de críticas no campo acadêmico, que apontaram a adoção de um referencial teórico único como orientação oficial e a desconsideração da produção brasileira sobre alfabetização (Morais, 2019a; Mortatti, 2019).

A trajetória revela, portanto, alternância de concepções pedagógicas e de arranjos federativos, antecipação progressiva da idade de referência para a alfabetização e crescente centralidade de instrumentos de avaliação e de incentivo baseados em resultados. É nesse percurso que o CNCA deve ser situado.

A produção acadêmica recente sobre o CNCA tem examinado esse percurso por diferentes ângulos. Nascimento e Castioni (2025), ao comparar o PNAIC e o CNCA, identificam no Compromisso regras de governança mais definidas, mas também maior concentração de responsabilidades na União, menor participação da sociedade civil e a influência de gestores vinculados às experiências de Sobral e do Ceará. Santos, Santos e Marinho (2025) analisam o discurso oficial do Compromisso e apontam a governança em rede como via de entrada de agentes privados na formação de alfabetizadores. Medeiros, Manfré e Shimazaki (2026) sustentam que, embora o CNCA tenha revogado a PNA, a avaliação periódica de fluência

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

preserva parte da lógica avaliativa anterior. Bessa (2025), ao examinar a formação continuada de docentes da educação infantil no Compromisso, conclui que essa etapa permanece em posição marginal nas políticas de educação básica. Em conjunto, esses estudos sugerem que o CNCA é menos uma ruptura do que uma reorganização de instrumentos já existentes, cujo sentido depende do modo como cada rede os incorpora.

Uma distinção conceitual é necessária para examinar a articulação entre educação infantil e alfabetização. A consciência fonológica é uma habilidade metalinguística, que consiste em refletir sobre os segmentos sonoros das palavras, como rimas, sílabas e fonemas, e pode ser desenvolvida por meio de brincadeiras e jogos com a linguagem oral; ela favorece a apropriação do sistema de escrita alfabética, mas não se confunde com ela (Morais, 2019b; Soares, 2020). A alfabetização, em sentido estrito, corresponde à apropriação sistemática desse sistema, isto é, à compreensão das relações entre grafemas e fonemas e ao domínio de suas convenções, processo que a Base Nacional Comum Curricular situa nos dois primeiros anos do ensino fundamental (Brasil, 2017). Na educação infantil, as Diretrizes Curriculares Nacionais estabelecem as interações e a brincadeira como eixos das práticas pedagógicas (Brasil, 2009), e a Base organiza a etapa em campos de experiência, sem prever o ensino sistemático da escrita (Brasil, 2017). A distinção é decisiva para avaliar se uma política local que trabalha a consciência fonológica na pré-escola antecipa a alfabetização ou apenas cria condições para ela.

3. METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa e natureza documental. A análise documental permite reconstruir a lógica institucional de uma política a partir dos textos que a instituem e a regulamentam, desde que o pesquisador considere o contexto de produção, a autoria, a natureza e a lógica interna de cada documento (Cellard, 2008). Na perspectiva do ciclo de políticas, os documentos oficiais correspondem sobretudo ao contexto da produção do texto e permitem inferir elementos do contexto de influência (Mainardes, 2006).

A constituição do *corpus* obedeceu a quatro critérios de seleção: (i) natureza normativa ou programática, isto é, documentos que instituem, regulamentam, orientam ou monitoram as políticas examinadas; (ii) autoria institucional de órgãos com competência sobre a política, como a Presidência da República, o Congresso Nacional, o Ministério da Educação, o Inep e a Secretaria de Educação, Cultura e Esportes de Petrolina; (iii) acesso público; e (iv) pertinência temporal, abrangendo o período de 2012, ano de instituição do PNAIC, a 2026, ano de aprovação do novo Plano Nacional de Educação. Foram excluídos materiais didáticos, documentos de escolas, notícias e peças de divulgação institucional, por não constituírem textos da política no

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

sentido adotado pelo ciclo de políticas, bem como os documentos do programa estadual de alfabetização de Pernambuco, mencionados nos textos municipais, mas situados fora do recorte da relação entre União e município. O *corpus* final reuniu 15 documentos, organizados em dois níveis de governo e em três funções analíticas, conforme o Quadro 1.

Quadro 1. Corpus documental da pesquisa

Nível e função	Documentos	Uso na análise
Federal: trajetória das políticas	Constituição Federal de 1988, art. 211; Portaria MEC nº 867/2012 (PNAIC); Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024); Base Nacional Comum Curricular (2017); Decreto nº 9.765/2019 (PNA); Portaria MEC nº 280/2020 (Tempo de Aprender)	Reconstituição do arranjo federativo e das concepções anteriores (contexto de influência)
Federal: texto do CNCA	Decreto nº 11.556/2023; Relatório da Pesquisa Alfabetiza Brasil (2023); Lei nº 15.247/2025; Lei nº 15.388/2026 (PNE 2026-2036); Indicador Criança Alfabetizada 2025	Objetivos, instrumentos de indução e padrão de avaliação da política nacional (contexto da produção do texto)
Municipal: texto local	Lei nº 2.173/2015 (PME 2015-2025); Plano Municipal de Alfabetização (2024); Instrução Normativa nº 08/2025; Relação dos níveis de leitura e escrita (2026)	Concepção, metas e organização da política municipal (contexto da produção do texto local)

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

Os procedimentos de análise seguiram a lógica da análise temática e foram desenvolvidos em três etapas. Na primeira, realizou-se a leitura integral do *corpus*, com registro, para cada documento, de autoria, data, natureza jurídica e finalidade declarada, conforme recomenda Cellard (2008). Na segunda, os trechos pertinentes foram codificados segundo quatro categorias derivadas do referencial, definidas *a priori* e operacionalizadas por questões orientadoras e indicadores, conforme o Quadro 2. Na terceira, os textos federal e municipal foram confrontados em uma matriz comparativa, categoria por categoria, cuja síntese corresponde ao Quadro 4.

Quadro 2. Categorias de análise e sua operacionalização

Categoria	Questão orientadora	Indicadores observados nos documentos
Finalidades e concepção de alfabetização	Que meta é fixada e como se define a criança alfabetizada?	Meta temporal por ano escolar; definição de alfabetização; referenciais teóricos declarados; papel atribuído à educação infantil
Arranjo federativo e instrumentos de indução	Como se distribuem as responsabilidades e que incentivos condicionam a adesão?	Regras de adesão; assistência técnica e financeira; exigência de política própria; instâncias de governança

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Categoria	Questão orientadora	Indicadores observados nos documentos
Organização da política	Por meio de que ações a política se realiza?	Formação continuada; avaliação e monitoramento; acompanhamento das escolas; materiais
Relação entre níveis de governo	Como o texto municipal se refere ao texto nacional?	Remissões expressas ao CNCA; incorporação literal, reformulação, acréscimo ou ausência de elementos do texto nacional

Fonte: elaborado pelos autores (2026).

Para evitar que a comparação se reduzisse a um inventário de semelhanças e diferenças, a classificação das relações entre os textos obedeceu a critérios explícitos. Considerou-se convergência a presença, no texto municipal, de elemento equivalente ao nacional, com remissão expressa ou correspondência de conteúdo; incorporação, a adoção de um instrumento federal pela rede sem reformulação; adaptação ou recontextualização, a reformulação de um elemento nacional que o seleciona, desdobra ou ressignifica a partir de referentes locais identificáveis, como políticas anteriores, opções teóricas declaradas ou estruturas próprias da rede; tensão, a coexistência de lógicas que podem orientar a ação em sentidos distintos; e não incorporação, a ausência de elemento correspondente. Uma diferença só foi classificada como recontextualização quando foi possível responder, com base nos documentos, a três questões interpretativas: a que orientação nacional ela se relaciona, que sentido assume no contexto municipal e em que medida expressa uma opção política própria da rede. Diferenças que não atenderam a esse critério foram tratadas como lacunas ou como efeitos de cronologia.

Por se tratar de pesquisa baseada exclusivamente em documentos de acesso público, sem participação de seres humanos, o estudo dispensa apreciação por Comitê de Ética, nos termos da Resolução nº 510/2016 (Conselho Nacional de Saúde, 2016).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. O contexto de influência do CNCA

O CNCA surge em um contexto marcado por dois elementos. O primeiro é um diagnóstico quantitativo da crise de aprendizagem agravada pela pandemia de covid-19. A pesquisa Alfabetiza Brasil, conduzida pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), indicou que a proporção de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano caiu de 60,3% em 2019 para 43,6% em 2021 (Brasil, 2023b). Esse dado compôs o discurso de urgência que, no contexto de influência, confere legitimidade a uma nova política (Mainardes, 2006).

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

O segundo elemento é a tradição de cooperação federativa inaugurada pelo PNAIC, baseada na adesão voluntária dos entes, na formação continuada, na distribuição de materiais e na avaliação externa (Brasil, 2012). O CNCA retoma esse repertório e o combina com instrumentos de acompanhamento por indicadores, ao mesmo tempo em que revoga a PNA e seu referencial teórico único (Brasil, 2023a, art. 37). O contexto de influência do Compromisso é, portanto, híbrido: articula a agenda de resultados que ganhou força na última década à valorização do regime de colaboração e da formação docente.

4.2. O texto do CNCA: objetivos, diretrizes e organização

O texto do CNCA foi produzido em dois momentos. O Decreto nº 11.556/2023 instituiu o Compromisso e organizou sua atuação em cinco eixos: governança e gestão da política de alfabetização; formação de profissionais e melhoria das práticas pedagógicas e de gestão escolar; infraestrutura física e insumos pedagógicos; sistemas de avaliação; e reconhecimento e compartilhamento de boas práticas (Brasil, 2023a, art. 12). A Lei nº 15.247/2025 converteu o Compromisso em política instituída por lei e detalhou seus princípios, diretrizes e objetivos (Brasil, 2025).

Os objetivos legais são implementar políticas, programas e ações para que as crianças estejam alfabetizadas ao final do 2º ano e promover a recomposição das aprendizagens, com foco em leitura e escrita, até o final dos anos iniciais, priorizando as crianças que ainda não alcançaram os padrões adequados (Brasil, 2025, art. 5º). Entre os princípios figuram a colaboração entre os entes, a equidade, o pluralismo pedagógico e o respeito à autonomia pedagógica do professor e das instituições; entre as diretrizes, o reconhecimento da autonomia dos entes federativos, o protagonismo municipal na oferta da educação infantil e dos anos iniciais, a assistência técnica e financeira da União e o fortalecimento do regime de colaboração (Brasil, 2025, arts. 3º e 4º).

A organização do Compromisso combina cinco instrumentos de coordenação federativa, sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3. Instrumentos de coordenação federativa do CNCA

Instrumento	Conteúdo
Adesão voluntária	O ente adere por termo e assume a responsabilidade de melhorar a qualidade da alfabetização e reduzir desigualdades de aprendizagem (Brasil, 2025, arts. 6º a 8º)
Assistência técnica e financeira	Apoio supletivo e redistributivo da União, considerando a proporção de crianças não alfabetizadas, características socioeconômicas e étnico-raciais e o público da educação especial (Brasil, 2025, art. 9º)

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Instrumento	Conteúdo
Governança em níveis	Fórum Nacional do Compromisso, Comitê Estratégico Nacional (Cenac), comitês estaduais e Rede Nacional de Articulação de Gestão, Formação e Mobilização (Renalfa) (Brasil, 2025, arts. 13 a 19)
Política própria dos entes	Estados e municípios que aderem devem elaborar e consolidar suas políticas de alfabetização a partir de orientações da União (Brasil, 2025, art. 20)
Avaliação e reconhecimento	Uso de avaliações nacionais e locais; definição, pela União, do nível de alfabetização; Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização (Brasil, 2025, arts. 23 a 27)

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (2023a; 2025).

O componente avaliativo merece destaque. A pesquisa Alfabetiza Brasil definiu o ponto de 743 na escala de proficiência em Língua Portuguesa do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) para o 2º ano como referência de criança alfabetizada, capaz de ler e compreender pequenos textos e de escrever textos simples, ainda que com desvios ortográficos (Brasil, 2023b). Com base nesse padrão, o Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que combina o Saeb e as avaliações estaduais alinhadas à mesma escala, passou a permitir o acompanhamento por rede e a definição de metas. Os resultados nacionais foram de 56% em 2023, 59,2% em 2024 e 66% em 2025 (Brasil, 2026b). Em 2026, a Lei nº 15.388 aprovou o novo Plano Nacional de Educação, que prevê ao menos 80% de crianças alfabetizadas ao final do 2º ano até o quinto ano de vigência e a totalidade ao final do decênio (Brasil, 2026a).

4.3. O CNCA como política de indução

A leitura do texto legal à luz do federalismo mostra que o CNCA opera como política de indução no sentido proposto por Arretche (2004). A União não impõe um modelo pedagógico nem assume a execução, mas estabelece uma meta nacional, oferece apoio condicionado à adesão, exige que os entes formulem políticas próprias e cria um indicador comum capaz de tornar os resultados comparáveis. A coordenação se exerce menos por prescrição de métodos e mais pela definição do que será medido e reconhecido.

Essa forma de coordenação reúne potencialidades e ambiguidades. De um lado, preserva a autonomia dos entes e o pluralismo pedagógico, afirmados expressamente na lei, e responde à fragilidade do regime de colaboração apontada por Cury (2008) e Abrucio (2010) ao criar instâncias permanentes de pactuação. De outro, o próprio texto convive com tensões típicas do contexto da produção do texto descritas por Mainardes (2006): a lei reconhece a autonomia dos entes e, ao mesmo tempo, determina que suas políticas sejam elaboradas a partir de orientações da União; afirma o pluralismo pedagógico e adota um padrão único de medida da alfabetização. A conversão em lei e a inclusão da meta no novo Plano Nacional de Educação

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

aproximam o CNCA de uma política de Estado (Oliveira, 2011), conferindo-lhe estabilidade inédita entre as políticas de alfabetização do período.

Essa leitura dialoga com a de Nascimento e Castioni (2025), para quem o Compromisso, comparado ao PNAIC, define com mais precisão as arenas de pactuação, mas concentra responsabilidades na União. O texto legal sugere que a indução não se exerce apenas por incentivos à adesão, mas sobretudo pela centralidade da medida: a lei condiciona a assistência financeira, entre outros critérios, à aplicação de avaliação diagnóstica e institui o reconhecimento das redes por meio de selo nacional (Brasil, 2025, arts. 9º e 27). A avaliação torna-se, assim, o principal mecanismo de coordenação federativa. Em termos críticos, trata-se de uma forma de regulação pelo desempenho, que tende a orientar as prioridades das redes para aquilo que é medido (Ball, 2005), o que torna necessário examinar como o município lida com esse parâmetro ao produzir sua própria política.

4.4. Os textos da política municipal de Petrolina

No nível local, a política foi formalizada em dois textos. O Plano Municipal de Alfabetização, publicado em 2024 pela Secretaria de Educação, Cultura e Esportes (SEDUCE), organiza princípios, objetivos, perfis de saída, ações de implementação e avaliação (Petrolina, 2024). A Instrução Normativa nº 08/2025 institui a Política Municipal de Alfabetização, fundamentada na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e na Base Nacional Comum Curricular, e fixa como meta a alfabetização de todas as crianças até o final do 2º ano, com consolidação das aprendizagens no 3º ano (Petrolina, 2025). Ambos se vinculam à Meta 5 do Plano Municipal de Educação 2015-2025 (Petrolina, 2015).

A Instrução Normativa nº 08/2025 inclui, entre os eixos da política municipal, a participação no CNCA e no Programa Criança Alfabetizada, do Governo de Pernambuco, e o Plano Municipal de Alfabetização considera, no 2º ano, os resultados do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) (Petrolina, 2024; 2025). A política local dialoga, portanto, também com ações estaduais, embora este estudo se concentre em sua relação com o CNCA.

4.5. Concepção, finalidades e organização da política municipal

O Plano Municipal de Alfabetização define a alfabetização como a apropriação do sistema de escrita alfabética por meio da inserção da criança na cultura letrada e declara fundamentar-se nos estudos de Magda Soares sobre alfabetização e letramento, na psicogênese da língua escrita de Ferreiro e Teberosky (1999) e na perspectiva de Paulo Freire (Petrolina, 2024). Seus princípios são a alfabetização como direito social da criança; a integração entre as práticas de linguagem, com ênfase na análise linguística e na alfabetização; a inclusão de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

atividades sobre a escrita alfabética na imersão do texto e de sua função social; a integração dos aspectos físicos, motores, cognitivos e socioemocionais; e a equidade (Petrolina, 2024).

Entre os objetivos, destacam-se articular a pré-escola ao ensino fundamental, em consonância com a estratégia 5.1 do PNE 2014-2024, desenvolvendo desde a educação infantil a consciência fonológica; priorizar as práticas de alfabetização nos dois primeiros anos; complementar a alfabetização no 3º ano, com ênfase na ortografização; garantir a equidade; e disponibilizar materiais complementares para a recomposição das aprendizagens (Petrolina, 2024). O plano define, ainda, perfis de saída para o 1º, o 2º e o 3º ano, organizados em leitura (fluência e proficiência), oralidade, análise linguística e semiótica e escrita. Para o 2º ano, espera-se que a criança leia pequenos textos com precisão, compreensão e ritmo adequado, localize informações explícitas, realize inferências e planeje, produza e revise textos de diferentes gêneros.

A implementação está organizada em seis ações: tutoria pedagógica, baseada na observação da prática pedagógica na rotina da escola e voltada a orientar a formação de coordenadores; tutoria de gestão, voltada aos gestores escolares; política de formação continuada para professores, com encontros mensais, formação para a inclusão e repasse das formações do CNCA; aplicação de avaliações diagnósticas da rede, avaliações semestrais de programas parceiros e avaliações trimestrais da Plataforma do CNCA; monitoramento dos resultados pelo Sistema de Monitoramento da Alfabetização (SIMALFA); e integração das ações da rede às ações orientadas pelo CNCA (Petrolina, 2024). A Instrução Normativa nº 08/2025 acrescenta a avaliação contínua em três ciclos anuais, em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), o monitoramento sistemático da fluência leitora no 2º ano e o acompanhamento de indicadores pelo sistema de gestão da rede (Petrolina, 2025).

Além disso, a Secretaria de Educação adota uma escala própria de cinco níveis progressivos de leitura e escrita, subdivididos em estágios, que parte das hipóteses iniciais de leitura e chega à leitura plena de textos, fixando o nível 4.3, correspondente à leitura fluente com localização de informações e inferências, como meta do 2º ano. O documento declara alinhamento à escala do Saeb e à psicogênese da língua escrita (Petrolina, 2026).

4.6. Articulação entre a política nacional e a política municipal

O Quadro 4 sintetiza a relação entre os dois textos segundo as categorias de análise.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

Quadro 4. Relação entre o CNCA e a política de alfabetização de Petrolina

Categoria	CNCA	Petrolina	Relação
Meta	Alfabetização ao final do 2º ano; recomposição até o final dos anos iniciais	Alfabetização até o 2º ano; complementação e consolidação no 3º ano	Convergência com adaptação
Concepção	Alfabetização como direito; pluralismo pedagógico	Alfabetizar letrando; Soares, Ferreiro e Teberosky, Freire	Convergência com especificação
Educação infantil	Incluída no escopo; protagonismo municipal	Articulação com a pré-escola; consciência fonológica desde a educação infantil	Convergência com aprofundamento
Formação	Política de formação para professores, técnicos e gestores	Encontros mensais; repasse das formações do CNCA; formação para inclusão	Incorporação
Avaliação	Padrão nacional (743 no Saeb); ICA; avaliações locais	Plataforma do CNCA; SAEPE; CAEd; escala própria de níveis; SIMALFA	Incorporação e recontextualização
Acompanhamento	Governança e articulação pela Renalfa	Tutoria pedagógica e de gestão nas escolas	Adaptação
Reconhecimento	Selo Nacional Compromisso com a Alfabetização	Sem ação específica nos documentos	Não incorporado

Fonte: elaborado pelos autores com base em Brasil (2023a; 2025) e Petrolina (2024; 2025; 2026).

Convergências e continuidades. A convergência mais evidente está na meta. A política municipal adota a alfabetização até o final do 2º ano, referência que o CNCA herdou da Base Nacional Comum Curricular, e reconhece expressamente o Compromisso como parte de sua estrutura, seja pela adesão, seja pela integração de suas ações, pelo repasse de suas formações e pela incorporação das avaliações de sua plataforma ao calendário da rede (Petrolina, 2024). Há também convergência de princípios: a alfabetização como direito, a equidade e a centralidade da formação continuada aparecem em ambos os textos.

Observam-se, ainda, continuidades com políticas anteriores. A complementação da alfabetização no 3º ano e a organização de perfis de saída para três anos escolares preservam a lógica de um ciclo de alfabetização de três anos, característica do PNAIC e da Meta 5 do PNE 2014-2024, à qual o plano municipal se vincula (Brasil, 2012; 2014; Petrolina, 2015). A concepção de alfabetizar letrando, que fundamenta o plano, também dialoga com a tradição teórica mobilizada pelo PNAIC e retomada pelo CNCA após a revogação da PNA, na qual a apropriação do sistema de escrita e as práticas sociais de leitura e escrita são tratadas de forma integrada

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

(Soares, 2020). Essas continuidades indicam que a política local não se reorganiza integralmente a cada mudança nacional, mas acumula camadas de políticas anteriores.

Adaptações e recontextualizações. Em pelo menos três aspectos, a rede municipal recontextualiza as diretrizes nacionais. O primeiro é a articulação com a educação infantil. A Lei nº 15.247/2025 reconhece o protagonismo municipal nessa etapa e prevê formação para seus docentes, mas seus objetivos se dirigem ao 2º ano e aos anos iniciais, sem definir o papel pedagógico da pré-escola no processo de alfabetização (Brasil, 2025, arts. 4º, 5º e 21). O plano de Petrolina ocupa esse espaço ao prever o trabalho intencional com a consciência fonológica desde a pré-escola (Petrolina, 2024).

À luz da distinção apresentada no referencial, essa opção não equivale a antecipar a alfabetização formal para a educação infantil. O que o plano prevê é o desenvolvimento de uma habilidade metalinguística que favorece a apropriação posterior do sistema de escrita, e não o ensino sistemático das correspondências entre grafemas e fonemas, que permanece situado no 1º e no 2º ano (Petrolina, 2024; Morais, 2019b). O sentido dessa escolha no contexto municipal relaciona-se a uma condição federativa: como a mesma rede responde pela pré-escola e pelos anos iniciais (Brasil, 1988, art. 211), a articulação entre as etapas é uma estratégia disponível ao município, e não à União, para alcançar a meta do 2º ano. Trata-se, assim, de uma opção política própria, coerente com os referenciais teóricos declarados no plano. A opção, contudo, comporta um risco: se o trabalho com a consciência fonológica for traduzido em exercícios descontextualizados ou passar a ser objeto de avaliação, pode tensionar a especificidade da educação infantil, cujas práticas têm como eixos as interações e a brincadeira (Brasil, 2009). Esse risco ganha relevo diante da posição marginal que a etapa ocupa nas políticas de alfabetização, apontada por Bessa (2025), e só pode ser verificado no contexto da prática.

O segundo aspecto é a tradução da meta de resultado em progressão pedagógica. O CNCA define a criança alfabetizada por um ponto de corte em uma escala de proficiência. A rede municipal preserva a comparabilidade com essa referência, ao declarar alinhamento com a escala do Saeb, mas a reorganiza em perfis de saída e em uma escala de níveis de leitura e escrita fundamentada na psicogênese da língua escrita (Petrolina, 2024; 2026). Trata-se de um movimento típico de recontextualização: o texto nacional é relido segundo os referenciais e as necessidades da rede, e a meta ganha uma forma que pode orientar o planejamento escolar (Ball; Mainardes, 2011).

Essa tradução, porém, não é neutra. O ponto de corte nacional deriva de uma escala de proficiência construída a partir de itens de leitura e escrita aplicados em larga escala (Brasil, 2023b), ao passo que a escala municipal se apoia na psicogênese da língua escrita, que descreve as hipóteses conceituais da criança sobre a escrita (Ferreiro; Teberosky, 1999). As

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

duas lógicas não são equivalentes: a primeira informa quantas crianças atingem um padrão; a segunda, em que momento conceitual cada criança se encontra. A correspondência entre o nível 4.3 da escala municipal e o ponto 743 da escala nacional pressupõe, portanto, um trabalho de articulação entre referenciais de natureza distinta (Petrolina, 2026). À luz do ciclo de políticas, essa dupla referência expressa a posição da rede entre duas exigências: responder ao indicador pelo qual será comparada e preservar uma concepção pedagógica que orienta o trabalho docente. Trata-se de uma opção política, mas também de um ponto em que a política local pode vir a ser reorganizada pelo parâmetro nacional.

O terceiro aspecto é o acompanhamento. No desenho nacional, o acompanhamento é exercido principalmente por meio da governança federativa e da Renalfa, cuja função é articular a gestão e a formação entre os níveis de governo (Brasil, 2025, art. 19). Petrolina cria instâncias próprias, a tutoria pedagógica e a tutoria de gestão, voltadas às escolas e à observação da prática, e acrescenta a formação para a inclusão de crianças com deficiência e transtornos (Petrolina, 2024). Nesse ponto, a política local preenche um espaço que o texto federal deixa em aberto e desloca o centro do acompanhamento da governança entre redes para a escola e para a observação da prática docente. A tutoria pode operar tanto como apoio formativo quanto como instrumento de controle, ambivalência que apenas a investigação do contexto da prática permitiria esclarecer.

Diferenças e tensões potenciais. A análise também permite identificar tensões potenciais, entendidas não como falhas dos documentos, mas como pontos em que as lógicas dos diferentes níveis de governo podem entrar em atrito. A primeira diz respeito à relação entre autonomia e indução. A política municipal fundamenta-se na autonomia do sistema de ensino e em referenciais próprios, e o CNCA reconhece essa autonomia. Contudo, ao estabelecer que as políticas locais sejam elaboradas a partir de orientações da União e ao definir nacionalmente o padrão de alfabetização, o Compromisso delimita o espaço dessa autonomia (Brasil, 2025, arts. 20 e 26). No caso analisado, essa tensão é administrada por meio da dupla referência da escala municipal, que se declara alinhada tanto ao Saeb quanto à psicogênese da língua escrita.

A segunda tensão refere-se à articulação entre os instrumentos de avaliação. A rede de Petrolina convive com ao menos seis instrumentos: diagnósticos próprios, avaliações trimestrais da Plataforma do CNCA, o SAEPE, ciclos de avaliação com o CAEd, monitoramento da fluência leitora no 2º ano e registro de níveis de leitura e escrita no SIMALFA (Petrolina, 2024; 2025). Esses instrumentos não cumprem a mesma função. O SAEPE, alinhado à escala do Saeb, compõe o Indicador Criança Alfabetizada e responde à lógica de prestação de contas e de comparação entre redes; as avaliações da Plataforma do CNCA e os ciclos do CAEd têm caráter diagnóstico; a fluência mede uma dimensão específica da leitura oral; e a escala municipal de

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

níveis se volta à intervenção pedagógica. A coexistência desses instrumentos atribui à gestão municipal a tarefa de articular seus resultados, definir qual deles orienta a decisão quando divergem e distribuí-los no calendário escolar.

Essa configuração tem consequências interpretativas. A multiplicidade de avaliações oferece à gestão informações abundantes, mas também revela que a indução federal se exerce em grande medida pela avaliação e que parte da lógica avaliativa associada à PNA, como a avaliação periódica de fluência, persiste no Compromisso (Medeiros; Manfré; Shimazaki, 2026). A participação de um parceiro externo na aplicação das avaliações indica, ainda, a governança em rede que, segundo Santos, Santos e Marinho (2025), caracteriza a implementação do CNCA. Em termos de opção política, a rede não escolhe entre os instrumentos, mas os acumula, o que preserva sua capacidade de responder a todos os níveis de governo, ao custo de adensar a avaliação no cotidiano das escolas.

A terceira tensão diz respeito ao alcance etário. O CNCA inclui a recomposição das aprendizagens até o final dos anos iniciais entre seus objetivos (Brasil, 2025, art. 5º), enquanto a política municipal concentra seus perfis e ações até o 3º ano, tratando a recomposição sobretudo por meio de materiais complementares (Petrolina, 2024). Por fim, o eixo de reconhecimento de boas práticas, materializado nacionalmente no Selo instituído em 2025, não encontra correspondência nos documentos municipais, o que se explica, em parte, pela cronologia, já que o plano é anterior à lei.

Essas diferenças mostram que a relação entre as duas políticas não é de simples transposição. Como sugerem Bowe, Ball e Gold (1992), os textos políticos são lidos a partir de histórias, experiências e recursos locais, e a política municipal resulta dessa leitura, que seleciona, reforça, adapta e, eventualmente, deixa de incorporar elementos do texto nacional.

No caso de Petrolina, o padrão dessa leitura é identificável. A rede incorpora sem reformulação os instrumentos que a vinculam ao apoio e à comparação nacionais, como a adesão, o repasse das formações e as avaliações da Plataforma do CNCA, e reserva sua margem de autoria às dimensões pedagógicas e organizativas, como a concepção de alfabetização, a articulação com a pré-escola, a escala de níveis e a tutoria. A recontextualização concentra-se, assim, onde o texto nacional é mais aberto e onde a rede dispõe de referenciais próprios, e encontra seu limite onde o parâmetro nacional se converte em medida.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a relação entre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e a política de alfabetização de Petrolina, à luz dos conceitos de política pública e política educacional, do federalismo educacional e da abordagem do ciclo de políticas. Em resposta ao problema proposto, a análise indica que as diretrizes do CNCA são incorporadas pela política municipal em sua meta, em sua concepção de alfabetização como direito e em seus instrumentos de formação e avaliação, e são recontextualizadas em três direções principais: a articulação com a educação infantil, por meio do trabalho com a consciência fonológica e sem antecipação da alfabetização formal, a tradução da meta de resultado em perfis e níveis de aprendizagem e a criação de instâncias próprias de acompanhamento das escolas.

Do ponto de vista federativo, o caso evidencia a lógica de indução que caracteriza o CNCA. A União define metas, padrões de medida e condições de apoio, mas a política só se realiza quando o município produz seu próprio texto. Nesse processo, a autonomia municipal não desaparece nem se exerce sem limites: ela opera dentro de um campo delimitado por parâmetros nacionais, especialmente pelos instrumentos de avaliação, que constituem hoje o principal elo entre a União e o município.

Do ponto de vista do ciclo de políticas, o estudo mostra que a secretaria municipal ocupa uma posição dupla: situa-se no contexto da prática da política nacional, ao interpretá-la, e no contexto da produção do texto da política local, ao formular documentos com finalidades e referenciais próprios. A política municipal de alfabetização de Petrolina não é, portanto, mera execução do CNCA, mas um texto produzido na interseção entre indução federal e escolhas locais.

A análise permite, ainda, qualificar o alcance dessa autoria. A rede incorpora sem reformulação os instrumentos que a vinculam ao apoio e à comparação federais e concentra sua margem de escolha nas dimensões pedagógicas e organizativas. Dois pontos merecem atenção especial: a correspondência entre a escala municipal de níveis e o padrão nacional e a articulação entre os múltiplos instrumentos de avaliação. São esses os pontos em que a recontextualização local se mostra mais sensível à pressão do parâmetro nacional.

O estudo tem limites próprios de sua natureza documental. A análise concentrou-se nos textos das políticas e não examinou como eles são interpretados e encenados nas escolas, dimensão que corresponde a outro nível do contexto da prática. Também não foi possível estabelecer relações entre as ações previstas e os resultados do município no Indicador Criança Alfabetizada. Estudos futuros poderão aprofundar essas questões, bem como comparar a

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

recontextualização do CNCA em diferentes municípios de Pernambuco, contribuindo para compreender como o regime de colaboração se concretiza na política de alfabetização.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.

BALL, Stephen J. **Education reform**: a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen J. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005.

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, Meg; BRAUN, Annette. **Como as escolas fazem as políticas**: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.

BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BESSA, Menissa Cícera Fernandes de Oliveira. Formação continuada de docentes da educação infantil no Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: uma análise circunstanciada. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 14, n. 3, p. 1-23, set./dez. 2025. DOI: https://doi.org/10.14393/REPOD-v14n3a2025-80424.

BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. **Reforming education and changing schools**: case studies in policy sociology. London: Routledge, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Institui a Política Nacional de Alfabetização. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jun. 2023a.

BRASIL. Lei nº 15.247, de 31 de outubro de 2025. Dispõe sobre o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (Compromisso). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 nov. 2025.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2026a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2009.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório da Pesquisa Alfabetiza Brasil**: diretrizes para uma política nacional de avaliação da alfabetização das crianças. Brasília, DF: Inep, 2023b.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020. Institui o Programa Tempo de Aprender. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 fev. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicador Criança Alfabetizada 2025**. Brasília, DF: MEC/Inep, 2026b.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 maio 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

FERREIRO, Emilia; TEBEROSKY, Ana. **Psicogênese da língua escrita**. Porto Alegre: Artmed, 1999.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MEDEIROS, Fabia Cristina Mortean de; MANFRÉ, Ademir Henrique; SHIMAZAKI, Elsa Midori. Da Política Nacional de Alfabetização ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada: análise da avaliação de fluência. **Quaestio**: Revista de Estudos em Educação, Sorocaba, v. 28, e026021, 2026. DOI: http://dx.doi.org/10.22483/2177-5796.2026v28id5462.

MORAIS, Artur Gomes de. Análise crítica da PNA (Política Nacional de Alfabetização) imposta pelo MEC através de decreto em 2019. **Revista Brasileira de Alfabetização**, Belo Horizonte, n. 10, edição especial, p. 66-75, jul./dez. 2019a.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.

MORAIS, Artur Gomes de. **Consciência fonológica na educação infantil e no ciclo de alfabetização**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019b.

MORTATTI, Maria do Rosário Longo. Brasil, 2091: notas sobre a "Política Nacional de Alfabetização". **Olhares**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 17-51, 2019.

NASCIMENTO, Carla; CASTIONI, Remi. Orquestrando as políticas nacionais de alfabetização no Brasil: o papel da União e as complexidades na governança de redes. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Tempe, v. 33, n. 27, 2025. DOI: https://doi.org/10.14507/epaa.33.8730.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

PETROLINA. **Plano Municipal de Educação 2015/2025**: Lei nº 2.173/2015. Petrolina: Município de Petrolina, 2015.

PETROLINA. Secretaria de Educação, Cultura e Esportes. **Plano Municipal de Alfabetização de Petrolina-PE**. Petrolina: SEDUCE, 2024.

PETROLINA. Secretaria de Educação, Cultura e Esportes. **Instrução Normativa nº 08/2025**: institui a Política Municipal de Alfabetização. Petrolina: SEDUCE, 2025.

PETROLINA. Secretaria de Educação, Cultura e Esportes. **Relação dos níveis de leitura e escrita**. Petrolina: SEDUCE, 2026.

SANTOS, Jânio Nunes dos; SANTOS, Adriana Cavalcanti dos; MARINHO, Paulo. Discurso e ideologia no "Compromisso Nacional Criança Alfabetizada": governança em rede e os desafios da privatização na educação na formação de alfabetizadores. **Revista Linhas**, Florianópolis, v. 26, n. 61, p. 114-139, maio/ago. 2025. DOI: http://dx.doi.org/10.5965/1984723826612025114.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOARES, Magda. **Alfaletrar**: toda criança pode aprender a ler e a escrever. São Paulo: Contexto, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Este artigo é publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional (CC-BY), que permite uso, distribuição e reprodução irrestritos em qualquer meio, desde que o autor original e a fonte sejam creditados.