



UNIVALI

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ

MARIA LÚCIA PICKERING

**AS ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 2015-2024
PARA A ALFABETIZAÇÃO NA AMFRI /
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FOZ DO RIO ITAJAÍ-SC**

ITAJAÍ/SC
2018

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
Vice-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa, Extensão e Cultura
Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE
Curso de Mestrado Acadêmico em Educação

MARIA LÚCIA PICKERING

AS ESTRATÉGIAS DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO 2015-2024
PARA A ALFABETIZAÇÃO NA AMFRI /
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA FOZ DO RIO ITAJAÍ-SC

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Itajaí para a obtenção do grau de Mestre em Educação – área de concentração: **Educação** – (Linha de Pesquisa – Práticas Docentes e Formação Profissional).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Silva Ferreira.

ITAJAÍ/SC
2018

MARIA LÚCIA PICKERING

Dissertação avaliada e aprovada pela Comissão Examinadora e referendada pelo Colegiado do PPGE como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Educação.

DRA. VALÉRIA SILVA FERREIRA
COORDENADORA

Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores:

DRA. VALÉRIA SILVA FERREIRA (UNIVALI)
PRESIDENTE E ORIENTADORA

DRA. VERÔNICA GESSER (UNIVALI)
MEMBRO

DR. JEFFERSON MAINARDES (UEPG)
MEMBRO EXTERNO

Itajaí-SC, 9 de julho de 2018.

*Dedico este trabalho a todos aqueles
que, como eu, desejam uma
educação pública de qualidade.*

AGRADECIMENTOS

Só quem vivenciou estes últimos anos ao meu lado sabe do esforço e das batalhas enfrentadas para que eu chegasse até aqui...

*Talvez, pelas adversidades, eu tenha tanta razão para agradecer...
Deixo aqui, portanto, registrados os meus humildes agradecimentos...*

Em primeiro lugar a Deus, que é a razão do meu ser, do meu existir...

À minha família, em especial ao meu marido, Fabiano, que é o maior incentivador da minha profissão e dos rumos que eu tenho seguido, dentre eles cursar o Mestrado.

Das muitas vezes em que pensei em desistir ele estava ali, me dizendo: “Tudo vai dar certo, pode confiar”. É, amor,... tudo deu certo!!! Obrigada pelo teu amor, pelo teu incentivo e pela tua paciência. Também, ao Luiz Felipe, meu filho, que entendeu cada ausência minha, e que, com orgulho, sempre falou o quanto a mamãe é inteligente. Você também é meu orgulho, meu filho...

À minha Orientadora, Prof.^a Dr.^a Valéria Silva Ferreira, que me acolheu com o maior carinho, que confiou no meu trabalho e acreditou no meu potencial. Obrigada pelas contribuições importantes para a nossa pesquisa!

Aos meus professores do PPGE, à Prof.^a Dr.^a Cassia Ferri, que fez com que eu me inquietasse, e, ao mesmo tempo, me encantasse pelos assuntos das políticas públicas. À Prof.^a Dr.^a Verônica Gesser, que nos apresentou literaturas difíceis, porém deliciosas e necessárias para o nosso crescimento intelectual. À Prof.^a Dr.^a Regina Célia Linhares Hostins que me fez gostar da Filosofia de uma forma que eu jamais imaginei. Ao Prof. Dr. José Marcelo Freitas de Luna, que me ajudou a refletir sobre a escrita e aprimorar os meus textos.

Ao Prof. Dr. Jefferson Mainardes, pelas contribuições valorosas para esta pesquisa.

Aos queridos amigos que o Mestrado me trouxe, Jackson Silvano e Regiane Reis, companheiros desta caminhada.

Aos colegas (que entraram e que partiram) do Grupo de Pesquisa Contextos de Educação da Criança... Quanto aprendido! Quantas discussões! Obrigada pelas trocas!

Aos meus amigos queridos, aqueles verdadeiros, que vibram comigo a cada conquista... em especial aos que trabalharam comigo na Secretaria de Educação, que foram os que me impulsionaram a alçar esse voo. Voei!!!

Ao professor Edison D’Avila, Secretário de Educação na época em que ingressei no Mestrado. Seu apoio foi muito importante!

Ao município de Itajaí que, com o auxílio financeiro, ajudou a tornar este sonho possível.

Obrigada a todos, por compartilharem comigo de mais esta vitória na minha vida!

*Quando o homem compreende a sua realidade,
pode levantar hipóteses sobre o desafio dessa
realidade e procurar soluções. Assim, pode
transformá-la e o seu trabalho pode criar um
mundo próprio, seu Eu e as suas circunstâncias.*

Paulo Freire

RESUMO

Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental é a Meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Uma meta que ainda compreende um grande desafio para a educação do país, visto que os resultados obtidos nas Avaliações Nacionais sobre a alfabetização das crianças que terminam o 3º ano têm sido insatisfatórios. Em consonância ao Plano Nacional de Educação, devem estar os Planos Municipais de Educação, que, por representarem uma micropolítica, traduzem as especificidades dos sujeitos participantes do seu processo de elaboração e, por consequência, apresentam um texto que procura se aproximar do contexto local. Nesse contexto, com o intuito de focar o texto dessas políticas, a questão problema desta pesquisa, vinculada à linha de pesquisa Práticas Docentes e Formação Profissional e ao Grupo de Pesquisa Contextos da Educação da Criança da Universidade do Vale do Itajaí, é: Como os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) interpretaram e traduziram a Meta 5 do PNE 2014-2024 na elaboração de seus Planos Municipais de Educação 2015-2024? Para responder a essa questão, traçou-se o seguinte objetivo geral: Compreender as estratégias que os municípios da AMFRI estabeleceram em seus Planos Municipais de Educação a respeito da Meta 5 do PNE 2014-2024. Para alcançar o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram delineados: mapear as estratégias de ação nos Planos Municipais de Educação 2015-2024 dos municípios que compõem a AMFRI; identificar os principais elementos presentes nesses Planos, referentes à meta de alfabetização de crianças; categorizar os tipos de políticas educacionais que as estratégias abarcam; e discutir as prioridades, ausências e originalidades com relação às ações para alfabetização. A escolha dos municípios que compõem a AMFRI, em Santa Catarina, deu-se porque essa associação tem representação não apenas empresarial, mas política, compartilhando ações e decisões econômicas, administrativas e, sobretudo, questões referentes à educação. Para organizar os dados, todas as estratégias das metas para alfabetização desses municípios foram analisadas e organizadas em quadros. A partir dos quadros, foi possível categorizar as estratégias por tipos de políticas, definindo-as como políticas de currículo, políticas de permanência e políticas de qualidade da prática docente. Os trabalhos de Ball (2001), Ball, Maguire e Braun (2016), Mainardes (2006) e Akkari (2011) ajudaram a compreender como as políticas internacionais influenciam nas políticas locais e, principalmente, em como as políticas educacionais podem ser elaboradas e interpretadas. Por meio de uma pesquisa qualitativa de caráter documental, documentos oficiais municipais e federais foram explorados, com a finalidade de analisar o conteúdo das estratégias políticas, pensadas pelos municípios da AMFRI. As estratégias das políticas de currículo, permanência e da qualidade da prática docente foram analisadas, de forma a identificar as permanências de ideias, as originalidades e as ausências apresentadas pelos municípios em seus Planos. As permanências tornam-se importantes porque um Plano Municipal deve estar em consonância com o que estabelece o Plano Nacional; no entanto, muitos dos municípios analisados não adaptaram o texto do documento para o contexto micro. As ausências de estratégias alinhadas ao PNE levam a refletir se os municípios reconhecem a importância das políticas educacionais apresentadas no Plano Nacional ou se essa ausência foi uma possibilidade de fuga, uma vez que as políticas oficiais são indutoras e impositivas. Com relação às originalidades, os municípios de Piçarras, Bombinhas, Itapema, Ilhota, Itajaí e Camboriú foram além do texto do PNE e apresentaram estratégias que expressaram as ideias dos seus participantes. Os textos dos Planos Municipais de Educação refletem, assim, o concebido para a educação do município. Os municípios que compõem a AMFRI cumpriram, desse modo, o seu papel, ao participar da elaboração dessa política. Mesmo com alguns equívocos pelo caminho, a participação na elaboração de políticas educacionais significa algo recente, ainda em estado de habituação. Pensar as políticas e compreendê-las é um longo processo, com o qual os municípios estão se familiarizando e aprendendo a fazer parte.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Plano Municipal de Educação. Políticas de Alfabetização. Meta 5 do PNE 2014-2024.

ABSTRACT

Literacy for all children up to the end of the 3rd grade of Elementary School is Goal # 5 of the National Education Plan 2014-2024. This is a goal that still represents a great challenge for the education of the country, as the results obtained in the National Literacy Assessments for children finishing 3rd grade have been unsatisfactory. In accordance with the National Education Plan, there should also be Municipal Education Plans, which, because they represent micropolitics, convey the specificities of the subjects involved in their process of elaboration, and consequently, present a text that seeks to take into consideration the local context. Seeking to focus the text of these policies, the problem question of this research, which is linked to the line of research Teaching Practices and Professional Education and to the research group Education Contexts of the Child, of the University of Vale do Itajaí, is: How do the municipalities that compose the Association of Municipalities of Foz do Rio Itajaí Region (known as AMFRI) interpret and translate Goal # 5 of the National Education Plan 2014-2024 when elaborating their Municipal Education Plans for 2015-2024? To answer this question, the following general objective was outlined: to understand the strategies that the municipalities of AMFRI have established in their Municipal Education Plans regarding Goal # 5 of the National Education Plan for 2014-2024. To achieve the general objective, the following specific objectives were outlined: to map the action strategies in the Municipal Education Plans 2015-2024 of the municipalities that comprise the AMFRI; to identify the main elements present in these Plans, related to the goal of children's literacy; to categorize the types of education policies that the strategies cover; and to discuss priorities, absences, and originalities regarding literacy actions. The choice of the municipalities that make up the AMFRI in Santa Catarina was due to the fact that this association has both corporate and political representation, sharing economic and administrative actions and decisions, and above all, issues related to education. In order to organize the data, all the strategies of the literacy goals of these municipalities were analyzed and organized into tables. Based on these tables, it was possible to categorize the strategies by types of policies, defining them as policies focused on the curriculum, pupil retention, and teaching quality. The works of Ball (2001), Ball, Maguire and Braun (2016), Mainardes (2006) and Akkari (2011) helped to understand how international policies influence local policies and, especially, how education policies can be elaborated and interpreted. Through a qualitative, document-based study, official municipal and federal documents were explored, in order to analyze the content of the political strategies devised by the municipalities of the AMFRI. Strategies related to the curriculum, pupil retention, and teaching quality were analyzed in order to identify the ideas, originalities and absences presented by the municipalities in their Plans. Pupil retention is important because a Municipal Plan must be in line with what is established in the National Plan; however, many of the municipalities analyzed did not adapt the text of their documents to the local, or micro context. The absence of strategies aligned with the National Plan leads us to reflect on whether the municipalities actually recognize the importance of the education policies presented in the National Plan, or whether this absence was a means of avoiding following them, given that the official policies are inductive and mandatory. Regarding the originalities, the municipalities of Piçarras, Bombinhas, Itapema, Ilhota, Itajaí and Camboriú went beyond the text of the National Plan, presenting strategies that expressed the ideas of their participants. The texts of their Municipal Education Plans therefore reflect what was designed for the education of the municipality. The municipalities that make up the AMFRI have thus fulfilled their role, by participating in the elaboration of this policy. Even with some misunderstandings along the way, this participation is something recent, and there is still a long way to go before it becomes routine. Thinking about policies, and understanding them, is a long process, but the municipalities are gradually becoming more familiar with it, and learning to take part.

Keywords: Education policies. Municipal Plan of Education. Literacy policies. Goal # 5 of the National Education Plan 2014-2024.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Organização de atividades para elaboração e adequação do PME 50
- Figura 2 - Capa do documento Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade 55
- Figura 3 - Capa do documento A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos 56

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características e disponibilidade dos Planos Municipais de Educação dos municípios	28
Quadro 2 - PME – estratégias para a meta de alfabetização - segundo as políticas	30
Quadro 3 - Meta 5 do PNE 2014-2014: estratégia e tipo de política	71
Quadro 4 - Acompanhamento da Meta 5 do PNE 2014-2014	74
Quadro 5 – Estratégias da Meta 5 do Plano Estadual de Educação 2015-2024 de Santa Catarina	78
Quadro 6 - Políticas de currículo – estratégias por município	136

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados pesquisados sobre os municípios que compõem a AMFRI	25
--	----

LISTA DE SIGLAS

AMFRI	Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí Açu
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APAE	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
DAEB	Diretoria de Avaliação da Educação Básica
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EM	Exposição de Motivos
EPT	Educação Para Todos
EVA	Espaços de Vivência em Alfabetização
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério de Educação e Cultura
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PL	Projeto de Lei
PME	Plano Municipal de Educação
PNAIC	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SciELO	<i>Scientific Electronic Library Online</i>
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	PERCURSO METODOLÓGICO	24
3	A TRAJETÓRIA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	32
4	PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024	45
5	AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DA ALFABETIZAÇÃO	52
6	AS ESTRATÉGIAS DA META 5 DO PNE E PEE 2014-2024	69
6.1	O ACOMPANHAMENTO DA META 5 DO PNE 2014-2024	73
6.2	AS ESTRATÉGIAS DA META 5 DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA	77
7	AS ESTRATÉGIAS PARA ALFABETIZAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS	80
7.1	POLÍTICAS DE CURRÍCULO PARA A META 5 DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ANALISADOS	82
7.1.1	Estratégia 5.1 do PNE: articulação da pré-escola com o Ensino Fundamental	83
7.1.2	Estratégia 5.2 do PNE: instrumentos de avaliação	86
7.1.3	Estratégia 5.3 do PNE: tecnologias educacionais	88
7.1.4	Estratégia 5.4 do PNE: desenvolvimento de tecnologias educacionais	91
7.1.5	Outras políticas de currículo nos Planos Municipais de Educação	93
7.2	POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA PARA A META 5 DOS PLANOS ANALISADOS	98
7.2.1	Estratégia 5.5 do PNE: população historicamente marginalizada	100
7.2.2	Estratégia 5.7 do PNE: alfabetização das pessoas com deficiência	104
7.2.3	Outras políticas de permanência nos Planos Municipais de Educação	107
7.3	POLÍTICAS DE QUALIDADE DA PRÁTICA DOCENTE PARA A META 5 DOS PLANOS MUNICIPAIS ANALISADOS	111
7.3.1	Estratégia 5.6 da Meta 5 do PNE: formação inicial e continuada dos alfabetizadores	113
7.3.2	Outras políticas de qualidade da prática docente nos Planos Municipais de Educação	115
8	CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA	121
	REFERÊNCIAS	127
	APÊNDICE	135

1 INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) configura-se uma política de Estado. Como tal, o PNE transcende mandatos governamentais, o que o transforma em um compromisso em longo prazo. Caso tal compromisso não seja assumido com seriedade por todos os envolvidos, corre-se o risco de perder a sua legitimidade, como aconteceu com alguns governos que, quando assumiram o PNE em andamento, criaram mecanismos para que este caminhasse a passos lentos ou fosse, definitivamente, esquecido.

Em consonância com o PNE, acontece a formulação dos Planos Municipais de Educação (PME). O PME representa uma micropolítica; no entanto, ele não deve ser visto com menos importância. Sua elaboração traduz a vontade e as necessidades locais. Dessa forma, a participação da sociedade civil, pautada na gestão democrática, é fundamental para que reproduza tudo aquilo que a comunidade educacional anseia.

O texto das políticas geralmente é baseado não somente na realidade da sociedade, nas suas necessidades, como também é influenciado pelas necessidades mundiais. Acreditamos que sua elaboração esteja fundamentada nos anseios da sociedade, mas também nos compromissos assumidos internacionalmente diante dos países ricos, das organizações e dos organismos financeiros, como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Tanto o PNE como o PME possuem força de lei, o que reforça o compromisso de se cumprir aquilo que foi elaborado em seu texto. Contudo, questões suscitam: Existe preocupação por parte da população com o texto dessas políticas? A comunidade educacional conhece o que foi formulado para a educação no seu município? Existe a participação da sociedade na elaboração do plano? O PME realmente representa os anseios da comunidade educacional local? As políticas pensadas atendem às necessidades reais?

O processo de políticas, segundo Ball, Maguire e Braun (2016), é interativo e aditivo, estando as interpretações e as traduções dessas políticas carregadas de valores e de interesses, tanto pessoais quanto institucionais. Ainda, segundo os autores, a elaboração das políticas dá-se mediante o contexto e as prioridades dos atores envolvidos. Diante disso, as políticas pensadas para a alfabetização dos municípios estão em consonância com o que foi pensado para o Brasil? Ou as

necessidades locais estão desconectadas do Plano Nacional? Esses questionamentos instigaram-me a pesquisar sobre as micropolíticas específicas para a alfabetização, que é a minha área de atuação.

O Governo tem procurado adotar medidas que favoreçam o acesso da criança ao Ensino Fundamental para que esta inicie cada vez mais cedo o processo de alfabetização. Com a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos, todo estudante deve ingressar obrigatoriamente no primeiro ano do Ensino Fundamental aos 6 anos de idade. No entanto, outras políticas precisam ser pensadas para que o processo de alfabetização de todas as crianças se conclua.

Outra medida adotada pelo Governo desde 2012, pactuada com a maioria dos municípios brasileiros, é o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o PNAIC. Contudo, determinar uma idade para que a criança se alfabetize ainda vem sendo alvo de polêmicas tanto quanto ao nos referirmos à idade em que se deve iniciar a alfabetização. Para Ferreiro (2001, p. 47): “A alfabetização não é um estado ao qual se chega, mas um processo cujo início é, na maioria dos casos, anterior à escola e que não termina ao finalizar a escola primária”. Essas dúvidas tão frequentes quanto à alfabetização precisam ser discutidas em âmbito menor, na esfera dos municípios, por pessoas que estão dentro das escolas e dentro das salas de aula. São os professores os atores que fazem a educação acontecer, e eles é que precisam ser os participantes desses debates, para que as micropolíticas deem conta de resultados verdadeiramente satisfatórios.

Meu interesse e minha preocupação com a alfabetização não são recentes. A alfabetização está presente em todo meu percurso profissional. Minha primeira experiência como professora aconteceu em uma turma de primeiro ano, em uma escola particular de Itajaí. Desde então, apaixonei-me pelo desafio da alfabetização, e, sobretudo, pela resposta que a criança nos dá ao longo das intervenções realizadas no ano letivo. Passei a dedicar-me, como professora, exclusivamente a essa faixa etária que integra a alfabetização e a descobrir metodologias adequadas a cada perfil de criança, em busca de uma alfabetização de qualidade. Entre leituras, formação acadêmica, formações continuadas, experiências pessoais, fui me especializando na área da alfabetização de crianças. Atualmente, por opção, dedico-me ao ensino público. Hoje, com 18 anos de carreira, ainda me fascino com os desafios que a alfabetização de crianças nos impõe.

Entre 2014 e 2016, assumi um cargo de Supervisão de Gestão na Secretaria de Educação de Itajaí, em que fui responsável pelos processos de alfabetização de toda a rede, que compreende 40 escolas. O cargo na Secretaria de Educação aproximou-me da gestão na educação e das políticas educacionais, experiências que até então não havia vivenciado. Lá, pude compreender como os professores, gestores, especialistas, funcionários, alunos e famílias participam e se envolvem nas políticas. “A política é feita pelos e para os professores; eles são atores e sujeitos, sujeitos e objetos da política. A política é escrita nos corpos e produz posições específicas dos sujeitos” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 13). É por meio dos professores que observamos a política em ação e as diferentes formas de interpretação dessas políticas.

Enquanto estive na Secretaria de Educação, assumi a Coordenação Local do PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa), no qual coordenei o processo de adesão ao Programa, as inscrições dos professores e formadores, organizei e coordenei as formações e Seminários, além de acompanhar os trabalhos desenvolvidos pelos professores nas escolas da Rede Municipal de Itajaí.

Uma das políticas mais importantes para a alfabetização e que vem dar suporte à Meta 5 é o PNAIC, o qual tem como principal desafio garantir que todas as crianças brasileiras até os oito anos de idade sejam alfabetizadas plenamente. Para isso, ele contempla a participação da União, dos estados, dos municípios e das instituições de todo o país. Por meio do programa, são oferecidas formações continuadas aos professores alfabetizadores, são disponibilizados materiais didáticos às escolas, como obras literárias e jogos, e avaliações permanentes. Quase todas as estratégias da meta de alfabetização estão vinculadas aos resultados obtidos pelo PNAIC. No entanto, apesar da proporção e da importância que esse programa ganhou ao longo dos anos, o Governo não tem feito a sua parte. Reduziu investimentos, alterou a formatação das formações que passaram da responsabilidade das universidades para a responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação. Além disso, cortou bolsas, atrasou as portarias, o que refletiu na alteração da data de início das formações, que deveriam acontecer junto ao início do ano letivo, acarretando, assim, atraso no processo de diagnóstico das turmas e na tomada de ações para possíveis projetos para turmas que enfrentam dificuldades na alfabetização.

A alfabetização, ou a falta dela, ainda consiste em um instrumento de exclusão, seja da criança que encontra dificuldades em se alfabetizar, seja do adulto que não

teve oportunidade de iniciar ou concluir sua alfabetização. O domínio da leitura e da escrita proporciona ao indivíduo a autonomia que ele necessita para interagir com o mundo letrado. Emília Ferreiro (2001) ressalta que, por mais bem-sucedidas que sejam as campanhas de alfabetização de adultos, o ideal seria que a escola cumprisse eficazmente seu papel alfabetizador. Segundo a autora, “[...] enquanto continuar existindo, no interior do sistema escolar, mecanismos encobertos de discriminação que dificultam a alfabetização daqueles setores sociais que mais necessitam da escola para se alfabetizar” (FERREIRO, 2001, p. 16), continuaremos reproduzindo o analfabetismo. Diante do exposto, precisamos descobrir os caminhos de uma alfabetização inclusiva e que as crianças possam ter o direito de aprender a ler e escrever com autonomia.

Ao conviver nestas duas realidades, a da sala de aula e a de gestora, pude perceber que, na maioria das vezes, as políticas são criadas por pessoas que estão distantes do contexto da prática, e que, quando essas políticas são implementadas na escola, seu texto precisa ser interpretado pelos atores que a vivenciarão. Como afirmam Ball, Maguire e Braun (2016, p. 14, grifo dos autores), esses textos “[...] têm de ser traduzidos a partir do texto para a ação – colocados ‘em’ prática – em relação à história e ao contexto, com os recursos disponíveis”. Nesse sentido, a atuação dos sujeitos não se dará, provavelmente, da mesma forma, visto que, além da diversidade de contexto ao qual o sujeito está inserido, cada um traz consigo suas experiências, suas concepções de educação, suas subjetividades.

Ao iniciar o Mestrado em Educação, em 2016, aproximei-me ainda mais das políticas, tanto na minha primeira disciplina do curso, quanto no Grupo de Pesquisa do qual faço parte, *Contextos de Educação da criança*, pois as políticas educacionais são assuntos constantes em nossos encontros. Esse contexto reforçou meu interesse em pesquisar as políticas de alfabetização, mais precisamente em compreender a Meta 5 do Plano Nacional de Educação e dos Planos Municipais de Educação, que consiste em “[...] alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2014a, p. 3), e analisar as estratégias dos municípios que pretendem dar suporte à essa meta.

Nessa perspectiva das micropolíticas, analisaremos os Planos Municipais de Educação 2015-2024, dos municípios que compõem a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI), localizada no estado de Santa Catarina, no que se referem às estratégias pensadas por eles para a alfabetização, ou seja,

compreender o que estabeleceram em seus planos sobre a Meta 5 do PNE, para que garantam uma alfabetização de qualidade em seus municípios.

A escolha dos municípios que compõem a AMFRI¹, formada por Itajaí, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha, Piçarras e Porto Belo, se deu porque essa Associação tem representação não apenas empresarial, mas política, compartilhando ações e decisões econômicas, administrativas e, ainda, questões referentes à educação. No decorrer da pesquisa, o município de Balneário Camboriú associou-se à AMFRI, mas como as análises já estavam em andamento, preferimos não incluí-lo neste trabalho.

Ao ler teses, artigos e dissertações, no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na plataforma da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), usamos como critério o espaço de tempo de sete anos para que pudéssemos encontrar também pesquisas relacionadas ao PNE anterior.

Durante as buscas, observamos, entre os períodos de 2010-2017, que a grande maioria das pesquisas relacionadas ao tema Plano Municipal de Educação se reportam aos assuntos referentes à participação democrática, à gestão democrática, ao Conselho Municipal de Educação (CME) e ao processo de elaboração do PNE. Pereira (2012), em sua pesquisa intitulada *Análise do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação de Itajaí por seus níveis de consistência e de congruência*, comparou o PME de 2004 com o PNE de 2001 e chegou à conclusão de que os planos são inconsistentes na sua totalidade, em virtude de eles não apresentarem condições necessárias para a materialização dos seus objetivos, principalmente no que diz respeito aos financiamentos. Para o autor da pesquisa, os objetivos e as metas tornam-se inalcançáveis, uma vez que o Governo veta três metas importantes do capítulo do financiamento. O pesquisador também acrescenta que a diferença existente entre o tratamento dado à Educação Infantil e ao Ensino

¹ “Fundada em 10 de abril de 1973, a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí – AMFRI-, [...], atua em regime de cooperação com entidades congêneres, estatais, federais, privadas ou de economia mista. Tem como objetivo, promover o estabelecimento da cooperação intermunicipal e intergovernamental e de ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos municípios que a compõe.” Disponível em: <<http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/45651>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

Fundamental no texto do PNE distanciam o Brasil da universalização de uma educação de qualidade.

Já Souza (2010) analisou as condições necessárias para uma construção pedagógica, democrática e participativa de um plano de educação. A autora conclui que o processo de construção de um plano educacional demanda uma articulação baseada em uma racionalidade comunicativa, com a necessidade de se adotarem linhas de ação capazes de garantir o envolvimento e a participação dos diversos segmentos envolvidos.

Reis (2014) também abordou a questão da participação democrática. A pesquisadora estudou a elaboração do PME de Santo Antônio de Jesus-Bahia, de 2005 a 2014, uma pesquisa que lhe possibilitou identificar as estratégias e os mecanismos de participação utilizados no processo de elaboração do PME, bem como os obstáculos e as potencialidades da participação dos sujeitos nesse processo. Segundo a autora, apesar de o processo ser democrático e participativo, a autonomia ficou comprometida na medida em que dependeu da agenda curta dos organizadores, em virtude da coincidência com o processo político e do poder de influência desses organizadores no texto dessa política. Segundo Reis (2014), na troca de governos, o atual não compreendeu que o PME deve ser uma política de Estado e não de Governo, agindo com arbitrariedade em suas decisões.

Silva, M. A. (2014) acompanhou o processo de formulação e de tramitação do primeiro PME do município de Rio Claro – São Paulo. A autora procurou identificar como a sociedade mobilizou-se para a construção do referido plano, suas propostas, as possíveis tensões entre os diversos grupos sociais nele atuantes e como foram definidos pelo Poder Público no texto final as ações e as metas concernentes à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental. Silva, M. A. (2014) afirma que a formulação do PME se deu por meio de plenárias, de seminários e de audiências públicas convocadas para esse fim específico e que, de modo geral, todos esses eventos contaram com significativa participação de vários segmentos sociais, resultando em um documento condizente com a vontade da sociedade. A autora conclui que, no que se refere ao financiamento, como na questão salarial dos professores, os resultados foram satisfatórios. Para ela, quanto maior for a participação social, melhores serão os resultados para a educação.

Já os estudos apresentados na ANPEd vêm intensificando as pesquisas em torno das políticas educacionais e da gestão democrática. Couto (2015, p. 1) afirma:

“A descontinuidade das políticas públicas educacionais relaciona-se à fragmentação de ações públicas devido aos processos políticos sucessórios, articulações políticas e rupturas no processo de financiamento da educação”. Para o autor, a descontinuidade dá-se nas diversas ações das políticas públicas que podem ser impactadas por fenômenos de ordem financeira e política e pelo conjunto de aspectos que incidem sobre a educação, influenciando sobre o sistema educacional, sobre a escola e sua gestão.

Bastos (2015) discute as políticas educacionais e o protagonismo do planejamento na gestão municipal. A pesquisadora reflete sobre a necessidade de investimentos em estudos e pesquisas em políticas educacionais que estejam voltadas aos mecanismos de gestão, para que se cumpram as metas e os objetivos do PNE. Para a autora, “[...] é fundamental que o Estado regulamente o regime de colaboração como mecanismo de evitar a prática de ações isoladas e descomprometidas com o fortalecimento da esfera pública” (BASTOS, 2015, p. 5).

Basílio (2015), em sua pesquisa intitulada *Desafios para a formulação de políticas de Educação Infantil: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação*, realizou uma análise de como se dá a atuação do Conselho Municipal diante das políticas para a Educação Infantil. Para a autora, o CME tem em suas mãos o compromisso de não fechar os olhos para o que vem acontecendo na Educação Infantil, no que diz respeito ao atendimento oferecido às crianças, como salas de aula inadequadas, falta de material pedagógico e brinquedos, professores malformados e malremunerados, dentre tantos outros descasos. Para a pesquisadora, na formulação de políticas públicas e no acompanhamento, é preciso que o CME garanta uma educação de qualidade, conforme o previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Segundo Basílio (2015, p. 6), “[...] o CME ainda precisa avançar no que se refere à amplitude de suas influências na elaboração e fiscalização das políticas educacionais da EI”.

Como ressaltamos anteriormente, muito se tem analisado, nos Planos Municipais, no que se refere ao processo de elaboração e à participação democrática, mas pouco tem sido analisado em relação ao conteúdo do texto dessas micropolíticas. Afinal, ele reflete o que foi pensado para a educação do município e será ele a base para as políticas educacionais.

Assim sendo, a questão problema desta pesquisa é: Como os municípios que compõem a AMFRI interpretaram e traduziram a Meta 5 do PNE 2014-2024 na

elaboração de seus Planos Municipais de Educação 2015-2024? Desse modo, o objetivo geral traçado para esta pesquisa: **Compreender as estratégias que os municípios da AMFRI estabeleceram em seus Planos Municipais de Educação a respeito da Meta 5 do PNE 2014-2024**, que é a meta atribuída à alfabetização de crianças.

Para atingir o objetivo geral desta pesquisa, de abordagem qualitativa e de caráter documental, traçamos os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Mapear as estratégias de ação nos Planos Municipais de Educação 2015-2024 dos municípios que compõem a AMFRI.
- ✓ Identificar os principais elementos presentes nesses Planos, referentes à meta de alfabetização de crianças.
- ✓ Categorizar os tipos de políticas educacionais que as estratégias abarcam.
- ✓ Discutir as prioridades, as ausências e as originalidades com relação às ações para a alfabetização.

De acordo com os estudos de Ferreira (2011, p. 13): “É recente a tomada de consciência sobre a importância da alfabetização inicial como a única solução real para o problema da alfabetização remediativa (de adolescentes e adultos)”. Por esse motivo, a alfabetização inicial ainda vem sendo amplamente discutida, principalmente entre os órgãos responsáveis pelas orientações educacionais do país, como o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Ministério da Educação (MEC), envolvidos nas discussões do texto da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em que travam debates acerca da idade certa para que a criança da escola pública se alfabetize, por exemplo.

As políticas para alfabetização precisam ser discutidas e repensadas, para que, como educadores, possamos oferecer às crianças um processo de alfabetização inicial exitoso. Com a intenção de resolver eficientemente os problemas com a alfabetização no sistema de ensino, cada município elaborou, em seu Planos Municipais de Educação, estratégias para atingir a Meta 5 do PNE 2014-2024. Tais estratégias serão o foco do nosso estudo.

Para apresentar nossa pesquisa, esta dissertação está organizada em oito capítulos. Neste primeiro capítulo, a introdução, fizemos uma breve contextualização do tema abordado e da influência da alfabetização na vida acadêmica da pesquisadora, além de apresentar os objetivos desta pesquisa. No segundo capítulo,

explicamos toda a metodologia de trabalho, a abordagem da pesquisa, quais foram os documentos analisados e como se deu a organização dos dados.

No terceiro capítulo, apresentamos um histórico sobre o Plano Nacional de Educação, relatando de que maneira ele foi se consolidando no Brasil. Aspirado desde a década de 1930, o PNE, hoje, é uma realidade, mas que ainda exige muita discussão acerca da representação da realidade social e educacional em seu texto. Em contrapartida, além das demandas da sociedade educacional para a elaboração do PNE, afirma-se que o Brasil precisou se adequar às regras mundiais, impostas pelos países ricos e organismos internacionais por meio de acordos assumidos em Conferências mundiais, das quais o país vem participando desde 1990. Para compor essa primeira parte do estudo, foram coletadas informações de diferentes fontes, principalmente em Didonet (2000), Monlevade (2002), Cury (2010) e Dourado (2011), de forma a traçarmos uma trajetória linear dos acontecimentos por eles descritos.

No quarto capítulo, serão expostas informações acerca da formulação dos Planos Municipais de Educação. As informações foram baseadas em documentos oficiais elaborados pelo MEC e enviadas aos municípios para que, segundo as determinações, todos os Planos estivessem em consonância com o PNE 2014-2024. Consideramos importante conhecer o processo de formulação dos Planos Municipais de Educação para compreendermos como se deu a produção do texto dessa micropolítica.

No quinto capítulo, abordamos as principais políticas educacionais nacionais inseridas no contexto da alfabetização. Dentre elas, especificamos quais são as políticas de currículo, de permanência e de qualidade da prática docente.

No sexto capítulo, discorreremos sobre a Meta 5 - "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental" - do atual PNE (BRASIL, 2014a, p. 3) e as estratégias dela decorrentes, as quais, acreditamos, podem contribuir para que a meta seja atingida. Pretendemos, aqui, refletir sobre a alfabetização no contexto atual, bem como identificar os tipos de políticas presentes nas estratégias dessa meta. Além do mais, observaremos como tem sido o acompanhamento dessa meta pelos mecanismos de controle e de avaliações, apontando a situação mais atualizada possível de cada estratégia da Meta 5.

O sétimo capítulo apresenta a análise dos dados coletados, a saber: cada estratégia pensada pelos municípios para elevar a qualidade na alfabetização. Diante das estratégias, ressaltamos as que foram mantidas em consonância com a Meta 5

do PNE, quais os municípios que incluíram originalidades e, ainda, quais foram as ausências. Por fim, para esta etapa do estudo, no oitavo capítulo, abordamos algumas considerações sobre nossas observações diante do texto das metas de alfabetização dos municípios que fazem parte da AMFRI.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

Estabelecido como Lei, o PNE 2014-2024 apresenta 20 metas, dentre elas a Meta 5, com 7 estratégias destinadas à garantia da alfabetização de crianças até, no máximo, o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Após a oficialização do PNE, cada Estado e cada município elaborou seus Planos de Educação, com a liberdade de incluir estratégias mais próximas a sua realidade, visando atingir a Meta 5 do PNE.

Ao questionarmo-nos se as estratégias pensadas para a alfabetização sustentarão a Meta 5 do PNE, definimos o objetivo geral desta pesquisa: Compreender as estratégias que os municípios da AMFRI estabeleceram em seus Planos Municipais de Educação a respeito da Meta 5 do PNE 2014-2024, que é a meta atribuída à alfabetização de crianças.

Por meio de uma pesquisa qualitativa, de caráter documental, propusemo-nos explorar os documentos oficiais municipais e federais, com a finalidade de compreender as estratégias que os municípios da AMFRI estabeleceram em seus Planos Municipais, analisando o conteúdo das estratégias pensadas por eles e consideradas como eficientes no alcance da Meta 5. A abordagem qualitativa de pesquisa pretende examinar o mundo estabelecendo uma compreensão do seu objeto de estudo. Os investigadores qualitativos questionam os sujeitos da investigação quanto àquilo “[...] que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em que vivem” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 51). O principal objetivo do pesquisador é construir conhecimento por meio de sua pesquisa. Os investigadores qualitativos, segundo Bogdan e Biklen (1994, p. 70): “Tentam compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem estes mesmos significados”.

A presente pesquisa, de caráter qualitativo, possibilitar-nos-á compreender as estratégias propostas pelos municípios que compõem a AMFRI - Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha, Piçarras e Porto Belo, em Santa Catarina -, observando suas especificidades e se essas estratégias levam em conta a complexidade que envolve a Meta de alfabetização de crianças.

A escolha dos municípios que fariam parte do estudo aconteceu mediante a organização regional na qual Itajaí se insere. Interessamo-nos pelos dez municípios

que compõem a AMFRI por já estarem configurados em uma organização política, econômica, social e geográfica. Esses municípios tomam decisões em comum, debatem problemas, soluções, apontam iniciativas, de forma política, econômica e social. Nessas esferas, são prestadas assessorias e tomadas decisões em comum, a partir de um colegiado.

No âmbito da educação, segundo o próprio site da associação da AMFRI², presta-se assessoria técnica de alto nível nas diversas áreas da administração pública municipal. A AMFRI visa promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos, a um custo significativamente menor por meio do modelo associativista³. Fazem parte dessa associação, como já mencionamos, os municípios de Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha e Porto Belo. Na Tabela 1 a seguir, é possível comparar os municípios pesquisados quanto ao número de habitantes, a quantidade de escolas públicas, os resultados do IDEB e indicadores de fluxo escolar. Os dados referentes ao número populacional foram coletados via internet no *site* do IBGE⁴; já os dados sobre a educação dos municípios foram obtidos por meio do portal do QEDu⁵.

Tabela 1 - Dados pesquisados sobre os municípios que compõem a AMFRI

Município	População estimada (Fonte: IBGE/2016) N° de habitantes	Total de escolas públicas	IDEB 2015: anos iniciais do Ensino Fundamental	Indicador de fluxo – 2015 – anos iniciais do Ensino Fundamental	IDEB 2015: anos finais do Ensino Fundamental	Indicador de fluxo – 2015 – anos finais do Ensino Fundamental
Itajaí	208.958	120	6,3	0,98	5,1	0,96
Camboriú	76.592	35	5,2	0,89	4,1	0,80
Navegantes	74.964	60	6,2	0,97	4,9	0,92
Itapema	59.147	25	6,4	0,97	5,0	0,92
Penha	25.141	25	6,1	0,96	0,47	0,89

² Disponível em: <<http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/45651>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

³ O modelo associativista, adotado na AMFRI, promove a integração dos interesses e das ações dos municípios, principalmente por meio da discussão técnica e do desenvolvimento de ações no âmbito dos colegiados de secretários municipais, amparados pelo respaldo da articulação política viabilizada na esfera da Assembleia Geral de Prefeitos. Disponível em: <<http://www.amfri.org.br/cms/pagina/ver/codMapaltem/45651>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

⁴ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/pesquisas>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

⁵ Esse portal é uma iniciativa desenvolvida pela Meritt e Fundação Lemann, cujo objetivo é permitir que a sociedade brasileira acompanhe como está a qualidade do aprendizado dos alunos nas escolas públicas das cidades brasileiras. É um portal aberto e gratuito, onde se pode encontrar informações obtidas de fontes oficiais do Governo brasileiro, como a Prova Brasil, o Censo Escolar e indicadores especiais do INEP de cada escola, município e estado do Brasil. Dados educacionais disponibilizados em: <<http://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?year=2017&dependence=0&localization=0&item=>>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Piçarras	21.253	12	6,0	0,95	4,8	0,90
Porto Belo	19.744	16	6,1	0,96	4,4	0,88
Bombinhas	18.052	13	6,3	0,96	4,4	0,87
Ilhota	13.676	16	5,7	0,97	5,0	0,90
Luís Alves	12.162	11	6,8	0,98	4,8	0,84

Fonte: Elaborada pela autora com base nos portais do IBGE e do QEDu.

Podemos notar que, mesmo tão próximos geograficamente, o número de habitantes e de escolas de cada município varia bastante. Ao compararmos o primeiro município da Tabela 1 ao último, observaremos que Itajaí possui 120 escolas públicas, enquanto Luís Alves tem apenas onze. Dados como estes nos fazem refletir se o tamanho do município, sua quantidade de escolas e, conseqüentemente, de alunos, fazem algum diferencial no momento da organização de estratégias para melhorar os índices de alfabetização dos municípios. No entanto, esse não é nosso objetivo de pesquisa, algo que reservamos apenas como uma indagação.

É possível observarmos, também, que os resultados do IDEB para os anos iniciais do Ensino Fundamental são bastante parecidos. Luiz Alves apresenta o maior índice (6,8%) e Camboriú e Ilhota apresentam os menores índices (5,2 e 5,7 respectivamente). Propostas e ações eficientes na área da alfabetização poderão efetivamente elevar os índices do IDEB e, teoricamente, diminuir o índice de reprovação escolar, melhorando o fluxo. Para tanto, os municípios precisam ter clareza da responsabilidade de pensar ações e estratégias que realmente elevem a qualidade na alfabetização e não apenas vejam o Plano como mais uma burocracia a ser cumprida.

Os documentos referentes aos Planos Municipais muito nos interessam, justamente porque, por meio da análise deles, atingiremos os nossos objetivos específicos, que são: mapear as estratégias de ação nos Planos Municipais de Educação 2015-2024 dos municípios que compõem a AMFRI; identificar os principais elementos presentes nesses Planos, referentes à meta de alfabetização de crianças; categorizar os tipos de políticas educacionais que as estratégias abarcam; discutir as prioridades, as ausências e as originalidades com relação às ações para a alfabetização.

Quanto à investigação de documentos, Lüdke e André (2013) afirmam que:

Os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. Representam ainda uma fonte “natural” de informação. Não apenas são uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num

determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto. (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 45).

Ao organizar os documentos, o processo inicialmente assemelha-se a um funil. Segundo as autoras: “A fase inicial é mais aberta, para que o pesquisador possa adquirir uma visão bem ampla da situação, dos sujeitos, do contexto e das principais questões de estudo” (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 54). Em um próximo passo, a coleta de dados fica mais concentrada no foco da pesquisa, definido pelo pesquisador em uma tentativa de delimitar a sua problemática.

Na concepção de Bardin (2008), a análise documental, como tratamento da informação contida nos documentos acumulados,

[...] tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação. O propósito a atingir é o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação (aspecto quantitativo), com o máximo de pertinência (aspecto qualitativo). A análise documental é, portanto, uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de uma base de dados. (BARDIN, 2008, p. 40).

A análise de todos os documentos coletados implica em processos que vão desde a organização do material, sua divisão em partes, à relação dessas partes umas com as outras e a identificação de tendências e padrões que sejam relevantes nesses documentos. Segundo Lüdke e André (2013, p. 53): “Num segundo momento essas tendências e padrões são reavaliados, buscando-se relações e inferências num nível de abstração mais elevado”. No processo de coleta de documentos para esta pesquisa, foi necessário recorrer a diversos materiais, entre eles, livros dos diversos autores consultados, edições de materiais dos programas de alfabetização do Governo, pesquisa de artigos e de documentos oficiais em *sites* e plataformas na internet.

Para ter acesso aos Planos Municipais desses municípios, recorreremos aos documentos disponibilizados via internet; por intermédio da AMFRI, que foram enviados por meio de contato por *e-mail*; e por algumas Secretarias de Educação. Para investigar os Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI, recorreremos à internet em busca dos documentos oficiais. Contudo, não foi uma tarefa tão simples. Alguns Planos não estavam disponibilizados para a população, ou, ainda, os documentos via internet se apresentavam apenas em forma de lei, sem constar as informações sobre o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município. Assim sendo, recorreremos à AMFRI para que

esta nos encaminhasse os arquivos faltantes. Alguns Planos Municipais de Educação encontram-se disponibilizados em arquivos editáveis, como no Word. No entanto, é importante salientar que documentos oficiais devam ser disponibilizados em PDF, com cabeçalho e estrutura organizada.

O município de Camboriú, por exemplo, tem o texto disponibilizado apenas no *site* das leis municipais (<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-camboriu-sc>), contendo as metas e as estratégias. No entanto, o documento não apresenta toda a estrutura que foi solicitada nos documentos de elaboração disponibilizados pelo MEC, como o histórico do Município, dados atualizados do município e as pesquisas sobre o Diagnóstico. Já Itajaí apresenta o documento do PME publicado em um livro, que foi distribuído para as escolas, a Secretaria de Educação e para a comunidade.

No Quadro 1 a seguir, estão disponibilizados alguns dados sobre os Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI, bem como as características de apresentação desses Planos. Aqui, descrevemos como se apresentam esses documentos, ou seja, no formato que eles chegaram as nossas mãos. Os dados são relevantes porque nos evidenciam de que maneira cada município organizou esse documento tão importante.

Quadro 1 - Características e disponibilidade dos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI

Município	Disponibilidade do material	Características do PME disponibilizado	Quantidade de metas	Número de páginas	Ano de publicação
Porto Belo	Via internet e AMFRI	Disponível em PDF, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, as metas, estratégias e o diagnóstico para cada meta.	20	158	2015
Piçarras	Via Secretaria Municipal de Educação	Disponível em Word (editável), o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional, saúde e educacional do município, as metas, as estratégias, o diagnóstico, acompanhamento e avaliação.	14	71	2015
Penha	Via internet e AMFRI	Disponível em Word, (editável), o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, diagnóstico, as metas e as estratégias.	20	131	2015
Navegantes	Via internet e AMFRI	Disponível em Word (editável), sem capa nem cabeçalho, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município,	20	97	2015

		diagnóstico, as metas e as estratégias.			
Luís Alves	Via internet e AMFRI	Disponível em PDF, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, o diagnóstico, as metas e as estratégias.	20	207	2015
Itajaí	Via edição em um livro e arquivo pela Secretaria Municipal de Educação	Disponível em formato de livro, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, o diagnóstico, as metas e as estratégias.	18	119	2015
Itapema	Via internet e AMFRI	Disponível em PDF, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, o diagnóstico, as metas e as estratégias.	18	105	2015
Ilhota	Via internet e AMFRI	Disponível em PDF, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, o diagnóstico, as metas e as estratégias. Não possui índice no documento, o que dificulta encontrar as informações desejadas.	19	143	2015
Camboriú	Via internet	Disponível pela internet, o documento apresenta apenas as metas e as estratégias. Não contém o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, nem o diagnóstico, nem capa, nem índice.	20	35	2015
Bombinhas	Via internet e AMFRI	Disponível em PDF, o documento apresenta o contexto histórico, socioeconômico, populacional e educacional do município, as metas, as estratégias e o diagnóstico para cada meta.	20	122	2015

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI.

Utilizamos esses documentos para compreender as estratégias elaboradas pelos municípios referentes à meta de alfabetização de crianças. Para a identificação dos principais elementos presentes nos Planos Municipais de Educação, organizamos as estratégias de cada município em um quadro, lado a lado, juntamente às estratégias da Meta 5 do Plano Nacional e do Plano Estadual, com a intenção de compará-las. O quadro foi impresso em papel de gráfica, no tamanho de 1,5 m x 1,5 m e serviu de base para diversos comparativos. Como o quadro trabalhado ficou muito grande, disponibilizamos um modelo, em tamanho reduzido, a seguir (Quadro 2). Este quadro ajudou-nos a analisar o todo e perceber o que cada município produziu em seu texto. Nele, categorizamos as estratégias por tipo de políticas, estabelecendo uma legenda por cores que definiram cada tipo de política presente nas estratégias.

Quadro 2 - PME – estratégias para a meta de alfabetização - segundo as políticas

Legenda	PNE Meta 5	PEE Meta 5	Porto Belo Meta 5	Piçarras Meta 5	Penha Meta 5	Navegantes Meta 5	Luiz Alves Meta 5	Itapema Meta 3	Ilhota Meta 5	Camboriú Meta 5	Bombinhas Meta 5	Itajaí Meta 5
Políticas												
Currículo	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	5.1	3.1	5.1	5.1	5.1	5.1
	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	5.2	3.2	5.2	5.2	5.2	5.2
Permanência	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	3.3	5.3	5.3	5.3	5.3
	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	3.4	5.4	5.4	5.4	5.4
Qualidade da prática docente	5.5	5.5	5.5		5.5	5.5	5.5	3.5	5.5	5.5	5.5	5.5
	5.6	5.6	5.6		5.6	5.6	5.6	3.6	5.6	5.6		5.6
	5.7	5.7	5.7		5.7	5.7	5.7	3.7	5.7	5.7		5.7
	5.8	5.8	5.8		5.8	5.8	5.8	3.8	5.8	5.8		5.8
	5.9	5.9	5.9		5.9	5.9	5.9		5.9	5.9		
	5.10	5.10			5.10	5.10	5.10			5.10		
	5.11									5.11		
										5.12		
										5.13		
										5.14		
										5.15		
										5.16		
										5.17		
										5.18		
										5.19		
										5.20		
										5.21		
										5.22		
										5.23		
										5.24		
										5.25		
										5.26		

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados dos Planos Municipais de Educação que compõem a AMFRI.

Com os materiais organizados e classificados, partimos para a etapa de categorização. Segundo Bardin (2008, p. 111): “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. O autor ressalta, ainda, que: “Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com os outros, o que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles” (BARDIN, 2008, p. 112). Com as categorias formadas, é possível formular conceitos mais abrangentes ou ainda dividir ideias muito amplas em componentes menores para facilitar a apresentação dos dados. Contudo, seguindo o raciocínio de Lüdke e André (2013):

A categorização, por si mesma, não esgota a análise. É preciso que o pesquisador vá além, ultrapasse a mera descrição, buscando realmente acrescentar algo à discussão já existente sobre o assunto focalizado. Para isso ele terá que fazer um esforço de abstração, ultrapassando os dados, tentando estabelecer conexões e relações que possibilitem a proposição de novas explicações e interpretações. É preciso dar um “salto”, como se diz vulgarmente, acrescentar algo ao já conhecido. [...]. (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 58, grifo das autoras).

Dessa forma, tivemos um panorama das quantidades de políticas presentes em cada PME, além de perceber quais tipos de políticas prevaleceram em cada Plano. Os tipos de políticas educacionais presentes na Meta 5 foram as políticas de currículo, de permanência e de qualidade da prática docente. Posteriormente, agrupamos as estratégias definindo as unidades de significância de cada uma e comparamos cada texto. Com essa comparação, foi possível observar as que se repetiram, as originalidades e as ausências nos textos da meta de alfabetização.

Para compreender o processo de elaboração das metas e das estratégias dos Planos Municipais de Educação, mergulhamos na trajetória do Plano Nacional de Educação. Pesquisamos sua história desde o Manifesto dos Pioneiros, na década de 1930, até os dias atuais. Esse histórico faz parte do próximo capítulo.

3 A TRAJETÓRIA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A necessidade de um Plano Nacional de Educação vem sendo discutida há décadas e, mesmo com sua implementação mediante Projeto de Lei, a efetivação de seus compromissos ainda parece estar longe de ser concretizada. O histórico aqui traçado aborda desde 1930, quando o Manifesto dos Pioneiros foi apresentado como um pedido formal de se oficializar um Plano de Educação, até os dias atuais, em que, em meio a uma trajetória de descasos e embates governamentais, o PNE foi ganhando espaço e se consolidando com força de lei.

O PNE vem fazendo parte de discussões no país desde a criação do Conselho Nacional de Educação, pelo Decreto Nº 19.850, de 11 de abril de 1931. No Art. 5º desse Decreto, são mencionadas as atribuições do Conselho que visam estabelecer, dentre outros fatores, parcerias com entidades privadas, investimentos financeiros concedidos pela União, pelos Estados e pelos Municípios, além de firmar diretrizes para todas as modalidades de ensino (BRASIL, 1931).

Naquela época, segundo Cury (2010), o conselheiro João Simplício Alves de Carvalho apresentou a proposta de formação de uma comissão para que elaborassem a redação de um Plano Nacional de Educação com o intuito de colaborar com as questões de ensino do Brasil. Consta, no Livro de Atas de 27 de junho de 1931:⁶

Proponho que o Conselho Nacional de Educação, tendo presente os objetivos patrióticos de sua instituição e fazendo uso das atribuições fundamentais, que lhe confere o decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, o qual deve ser aplicado e executado em um período de tempo, que nele será fixado. Esse plano procurará satisfazer as exigências da atualidade brasileira, tomando em consideração as condições sociais do mundo, e assegurará, pela sua estrutura e pela sua aplicação, o fortalecimento da unidade brasileira, o revigoreamento racial de sua gente e o despertar dos valores indispensáveis ao seu engrandecimento econômico; e, depois de estudado e aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, será submetido ao exame do Governo da República e à consideração dos Governos dos Estados. (CURY, 2010, p. 10).

No entanto, a educação nacional da época enfrentava uma grave crise, e os planos de reconstrução e de organização da educação estavam longe de conquistar uma solidez, tanto em seu texto que passava longe de uma visão global do problema quanto pela questão econômica.

⁶ Para melhor identificação, os textos oficiais serão apresentados, no decorrer desta pesquisa, em uma caixa de texto azul.

Descontentes com a situação educacional do país, um grupo de renomados educadores⁷, considerados intelectuais na época, apresentou, por meio do Manifesto dos Pioneiros, em 1932, uma proposta de reconstrução educacional que salientava a necessidade de se elaborar um Plano Nacional de Educação. Na proposta, o Plano deveria abranger todas as modalidades e as especialidades de ensino, ter uma continuidade em suas ações e ser aplicado em todo território nacional.

A luta dos “pioneiros” não foi em vão (DIDONET, 2000). Dois anos mais tarde, a Constituição de 1934 retomou a ideia do Manifesto e foram inclusos, em seu texto, dois artigos que determinavam:

O art. 150 determinava a competência da União de “*fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua aplicação em todo o território nacional.*” O art. 152 atribuía ao Conselho Nacional de Educação a competência de elaborá-lo, sugerindo ao governo as medidas adequadas para a solução dos problemas educacionais. Dizia também que o plano deveria ser aprovado pelo Poder Legislativo. (DIDONET, 2000, p. 18, grifo do autor).

Ao ser aprovado pelo Poder Legislativo, o Plano Nacional de Educação teria força de lei.

As Constituições seguintes, de 1946, 1967 e a Emenda Constitucional Nº 1 de 1969, com exceção da Constituição de 1937, mantiveram as mesmas determinações dos artigos 150 e 152. A exceção no ano de 1937 deu-se porque, nesse período, os trabalhos na Câmara dos Deputados foram suspensos e a Comissão do Conselho Nacional de Educação foi impedida de seguir adiante. Em virtude do Golpe Escolanovista⁸, o estudo sobre o Plano Nacional de Educação não pôde prosseguir.

Somente em 1962, o primeiro Plano Nacional de Educação foi efetivamente elaborado, sob o respaldo da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Contudo, esse PNE não tinha força de lei, pois não havia sido submetido à aprovação do Poder Legislativo. Visto como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, o PNE foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação e consistia em “[...] um conjunto de metas

⁷ Entre os signatários do Manifesto dos Pioneiros, destacavam-se os nomes de Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, Cecília Meireles e Amanda Álvaro Alberto. Estes baseavam sua posição no pensamento pedagógico de Comte, Durkheim e Dewey.

⁸ Na Escola Nova, a educação passa guiada pelas matrizes características do Estado Novo: centralização, autoritarismo, nacionalização e modernização. O Estado Novo foi um golpe dado pelo presidente Getúlio Vargas, em um regime caracterizado pela centralização do poder, pelo nacionalismo, anticomunismo e pelo seu autoritarismo.

quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos” (DIDONET, 2000, p. 32). Esse PNE sofreu revisões e alterações ao longo de sua vigência para adequar-se à realidade educacional.

Após um grande período de redemocratização do país, com a Constituição Federal de 1988, retomou-se a ideia de um Plano Nacional de Educação que se mantivesse em um longo prazo de permanência e que fosse validado por força de lei. O Art. 214 da CF de 1988 determina:

A lei estabelecerá que o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público conduzam à:

- I- erradicação do analfabetismo;
- II- universalização do atendimento escolar;
- III- melhoria da qualidade do ensino;
- IV- formação para o trabalho;
- V- promoção humanística, científica e tecnológica do País. (BRASIL, 1988, p. 141).

Seguindo as determinações da Constituição, o Ministro Carlos Santana, em 1989, nomeou uma comissão intitulada *Comissão de Assessoramento Ministerial de Alto Nível* para a elaboração de um Plano Nacional de Educação.

Um ano depois, em março de 1990, foi realizada a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, promovida pela UNESCO. O evento contou com a participação de 157 países⁹. Nessa conferência, foram discutidos assuntos referentes ao acesso à educação e à erradicação do analfabetismo, entre outros. A realização desse evento foi um marco para determinar as ações sobre educação em todo o mundo.

Da conferência, resultaram dois documentos que foram considerados compromissos firmados entre os países presentes, dentre eles o Brasil, que foi a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos* e o *Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. A partir desse evento, o Brasil comprometeu-se a cooperar com ações que propiciem a educação para todos. O *Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*, aprovado na Conferência de Jomtien, reitera, em uma de suas ações, o apoio de todos os envolvidos:

⁹ Informações obtidas no jornal *Folha de São Paulo*, de 11 de junho de 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff11069921.htm>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

Satisfazer às necessidades básicas de aprendizagem de todas as pessoas em todos os países, é, obviamente, um empreendimento a longo prazo. Este Plano de Ação provê diretrizes para a formulação de planos de ação nacional e estadual para o desenvolvimento da educação básica, mediante o compromisso duradouro dos governos e seus colaboradores nacionais, com a ação conjunta para a consecução das metas e objetivos que eles mesmos se propuseram. Instituições e agências internacionais, entre as quais pontuam inúmeros patrocinadores, co-patrocinadores e patrocinadores associados da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, devem empenhar-se ativamente no planejamento conjunto e sustentação do seu apoio de longo prazo às ações nacionais e regionais [...] Os principais patrocinadores da iniciativa de Educação para Todos (PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial), cada um no âmbito do seu mandato e responsabilidade especiais, e de acordo com a decisão de suas instâncias diretoras, devem ratificar seu compromisso de apoio às áreas prioritárias de ação internacional [...] e a adoção de medidas adequadas para a consecução dos objetivos da Educação para Todos. (UNICEF, 1990, n.p.).

A proposta de um plano decenal na Conferência da Tailândia induziu o Governo brasileiro, entre 1993 e 1994, a elaborar o Plano Nacional de Educação para Todos, coordenado pelo MEC com envolvimento dos governos estaduais, municipais e Federal, além de entidades da sociedade civil, educacionais e sindicais. Segundo Didonet (2000), o Plano foi aprovado no fim do Governo de Itamar Franco, mas foi esquecido pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso, que o sucedeu, caminhando na contramão do “compromisso duradouro” fomentado pela UNESCO. Monlevade (2002) destaca que:

[...] a educação brasileira caminhou seis anos a esmo, enquanto se arrastava a tramitação da LDB, sob o olhar irresoluto de seis ministros que entraram e saíram do MEC sem tempo de planejar, e executar qualquer política duradoura. Era o triunfo da inércia secular das políticas educacionais, sem a intervenção da novidade científico-gerencial de um Plano, com demandas diagnosticadas, com metas, prazos e recursos definidos. A Constituição continuava letra morta. (MONLEVADE, 2002, p. 20).

Ao deixar o Plano Nacional de Educação de lado, mais uma vez perdeu-se a oportunidade de sistematizar ações com vistas ao investimento e à qualidade da Educação Básica no Brasil.

Com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 -, retoma-se a discussão de um Plano de Educação decenal e baseado na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. O Art. 87, parágrafo 1º, da nova LDB, afirma: “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (BRASIL, 1996, p. 27841). Mais

uma tentativa de consolidar um Plano com metas e estratégias bem definidas, em consonância com os compromissos firmados mundialmente.

Conforme relatos de Didonet (2000), dois projetos de lei com um Plano Nacional de Educação foram apresentados na Câmara dos Deputados, um em 10 de fevereiro de 1998 (Projeto de Lei - PL Nº 4.155) e outro em 11 de fevereiro do mesmo ano (PL Nº 4.173). O primeiro tratava-se de um documento aprovado pelo II Congresso Nacional de Educação (CONED) e que contou com a contribuição de entidades, movimentos sociais, fóruns, associações e sindicatos da área da educação. O segundo foi encaminhado pelo Poder Executivo e elaborado pelo MEC, mais precisamente sob encomenda à professora Eunice Durhan, que havia sido secretária de Política educacional do MEC até 1997. Sua versão foi elaborada após a coleta de sugestões em seminários regionais educacionais; no entanto, “[...] afinada com as posições do governo FHC”¹⁰ (MONLEVADE, 2002, p. 27). O segundo projeto foi anexado ao primeiro e passaram a ser discutidos em audiências públicas com representantes de entidades, especialistas, autoridades governamentais e educacionais.

Em 13 de março de 1998, o PL nº 4.173 foi anexado ao de nº 4.155, que tinha precedência por ter sido protocolado antes. Num mesmo processo, foram distribuídos às comissões de Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) para serem analisados, sucessivamente, quanto ao mérito educacional, à adequação financeira, à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Como relator da CECD foi designado o deputado Nelson Marchezan; na CFT, o deputado Gastão Vieira e, na terceira Comissão, o deputado Átila Lira. (DIDONET, 2000, p. 20).

Além da contribuição dos participantes das comissões, o texto do Projeto do PNE foi disponibilizado inclusive via internet para que recebesse sugestões dos diversos setores da educação. “Em 23 de maio, a Sessão Plenária foi transformada em Comissão Geral com a finalidade de realizar um amplo debate do Projeto, com especialistas e dirigentes da educação” (BRASIL, 2005, p. 13). Duas emendas foram incorporadas ao texto do PL Nº 4.155, sendo aprovado e enviado ao Senado que o aprovou na íntegra.

Em 9 de janeiro de 2001, é sancionada, pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, a Lei Nº 10.172 que institui o Plano Nacional de

¹⁰ FHC - Fernando Henrique Cardoso foi presidente do Brasil por dois mandatos consecutivos (de 1995 a 1998 e de 1999 a 2003).

Educação, PNE 2001-2010, com nove vetos. Tal Lei determina que Estados, Municípios e Distrito Federal elaborem seus Planos decenais de Educação em consonância com o PNE (BRASIL, 2001). Os nove vetos ao PNE 2001-2010 estão relacionados, em sua maioria, aos recursos financeiros e aos prazos estabelecidos para se atingirem as metas quantitativas. Com a finalidade de derrubar tais vetos, foi aprovada uma agenda, ainda em 2001, pela Comissão de Educação, com o objetivo de estudar, discutir e, caso fosse vontade da maioria, propor a derrubada dos vetos. Monlevade (2002) esclarece:

O Consed e a Undime, além da CNTE e das outras entidades do Fórum em Defesa da Escola Pública, também se mostraram indignados e consideraram os vetos como prova cabal de que o governo federal simplesmente “toca a educação por sua conta” não se submetendo a nenhuma política de Estado, principalmente a médio e longo prazo. (MONLEVADE, 2002, p. 35, grifo do autor).

Apesar das mobilizações contra os vetos, o Governo FHC mostrou-se irredutível a qualquer diálogo com a população e os educadores, sobrepondo os planos econômicos aos das políticas sociais. O novo Plano, limitado quanto à gestão e ao financiamento da educação, comprometeu consideravelmente a concretização de suas 295 metas.

Concomitantemente a todo o processo de elaboração do PNE 2001-2010, aconteceu, em abril de 2000, no Senegal, o Fórum Mundial de Educação para Todos: O Compromisso de Dakar. Nesse encontro, os governos, as organizações, as agências, os grupos e as associações participantes reafirmaram o compromisso assumido em 1990 na Tailândia, avaliaram os resultados obtidos entre 1990 e 2000 e asseguraram que os objetivos e as metas de Educação para Todos (EPT) fossem alcançados e mantidos. Após a análise dos resultados de fatores referentes à aprendizagem das crianças, ao acesso à educação e aos investimentos, a Avaliação de EPT 2000 chegou à conclusão de que:

Sem um progresso acelerado na direção de uma Educação para Todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e as desigualdades entre as nações e dentro de cada sociedade se ampliarão. (UNESCO, 2001, p. 8).

Diante dos resultados apresentados pelos países em Dakar, ficou decidido que cada país deveria elaborar seu Plano Nacional de Educação para Todos no máximo até 2002.

Baseando-se na evidência acumulada durante as avaliações de EPT nacionais e regionais e em estratégias setoriais já existentes, todos os Estados deverão desenvolver ou fortalecer planos nacionais de ação até, no máximo, 2002. Esses planos devem ser integrados em um marco mais amplo de redução da pobreza e de desenvolvimento e devem ser elaborados através de processos mais democráticos e transparentes que envolvam todos os interessados e parceiros, especialmente representantes do povo, líderes comunitários, pais, educandos, organizações não-governamentais (ONGs) e a sociedade civil. Os planos irão abordar problemas relacionados com o subfinanciamento crônico da educação básica, estabelecendo prioridades orçamentárias que reflitam um compromisso em alcançar os objetivos e as metas de EPT o mais cedo possível, no máximo até 2015. (UNESCO, 2001, p. 9).

O acordo ainda determina que os objetivos e as estratégias dos Planos Nacionais devem estar pautados nos compromissos estabelecidos durante as sucessivas Conferências Internacionais¹¹ realizadas nos anos de 1990. A UNESCO continua na coordenação das ações da EPT, bem como a receber as informações de monitoramento dos Institutos e Fóruns regionais e sub-regionais, além de cobrar da comunidade global os compromissos assumidos em Dakar.

No decorrer da implementação do PNE 2001-2010, o Governo Lula apresentou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Emenda Constitucional Nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Nº 11.494/2007 e pelo Decreto Nº 6.253/2007, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1998 a 2006. O FUNDEB visa estender os mecanismos de financiamento a toda Educação Básica, não mais privilegiando apenas o Ensino Fundamental. Essa medida foi considerada uma grande conquista.

¹¹ Seguem alguns dos principais eventos realizados pela comunidade internacional ao longo dos anos de 1990 e onde diversos compromissos educacionais foram firmados: Cúpula Mundial para a Infância (1990), Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Conferência Mundial dos Direitos Humanos (1993), Conferência Mundial sobre Necessidades Especiais da Educação: acesso e qualidade (1994), Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995), Quarta Conferência Mundial da Mulher (1995), Encontro Intermediário do Fórum Consultivo Internacional de Educação para Todos (1996), Conferência Internacional de Educação de Adultos (1997) e Conferência Internacional sobre o Trabalho Infantil (1997). Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001275/127509porb.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

Outra grande conquista considerada pelos envolvidos na educação do país é a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE). Os preparativos e a realização do evento têm procurado garantir a articulação entre os entes federados, a sociedade civil e os interessados pela educação de um modo geral. Encontros regionais que antecederam a CONAE foram realizados em todo o país, na perspectiva de organizar material suficiente para subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Nesses encontros, o PNE em vigência foi avaliado e, diante dos resultados apresentados e das suas fragilidades, foram feitas proposições para o próximo PNE. Dentre as proposições apresentadas no encontro, Saviani (2010) argumenta:

Cabe, a meu ver, repensar a estrutura do plano concentrando-se nos aspectos fundamentais e, em consequência, enxugando o texto e reduzindo o número de metas, seja pela aglutinação daquelas afins, seja fixando-se nos aspectos mais significativos. Isso se faz necessário para viabilizar o acompanhamento e o controle [...] com efeito, há de se convir que é muito difícil para a população ter presente um conjunto de 295 metas para acompanhar de perto e vigiar para que sejam efetivadas. (SAVIANI, 2010, p. 391).

A pesquisa de Saviani (2010) foi utilizada na Apresentação do Simpósio de Abertura da CONAE 2010, em Brasília, e trouxe uma grande contribuição acerca das proposições para o novo PNE.

A Conferência, com o título *CONAE 2010 - Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*, contou com a participação do Presidente Lula, do Ministro da Educação Fernando Haddad, da sociedade civil, de agentes públicos, estudantes, profissionais da educação, entidades de classes, e pais ou responsáveis de estudantes. Segundo o resumo do documento final da CONAE 2010, apresentado no portal do MEC¹², ao todo foram credenciados 3.889 participantes, sendo 2.416 delegados/as e 1.473, entre observadores/as, palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura. Para Dourado (2011),

[...] a CONAE cumpriu um importante papel, constituindo um espaço democrático de discussão e deliberação de concepções e proposições educacionais para o Estado Brasileiro, com especial destaque para a construção do Sistema Nacional de Educação e de um plano nacional como política de Estado. (DOURADO, 2011, p. 51).

¹² Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/noticias/conae_documento_final.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

O encontro foi fundamental para a elaboração da proposta do texto do PNE 2011-2020 que resultou em um documento de 168 páginas. Na Conferência, também se propôs a criação do Fórum Nacional de Educação que passou a ter poderes maiores do que o Conselho Nacional da Educação, além de outras decisões importantes para o cenário educacional do país.

Em 20 de dezembro de 2010, a então presidente da República Dilma Rousseff encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e na Exposição de Motivos (EM) Nº 33 criticou o PNE anterior:

A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. (BRASIL, 2014a, p. 15).

Entretanto, a nova proposta agregou as estratégias, mas abandonou o diagnóstico, base para que a sociedade pudesse compreender as metas e as estratégias, acompanhá-las e ainda fazer proposições diante das lacunas que se percebessem ao longo do processo.

Diante da falta do diagnóstico, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende solicitou o envio pelo Ministério da Educação à Câmara dos Deputados do diagnóstico da realidade educacional brasileira, por meio do Requerimento Nº 287, de 14 de março de 2011, que fundamenta a proposta encaminhada. Iniciou-se, assim, um longo processo de discussões, debates e alinhamentos.

Em resposta, o MEC encaminhou notas técnicas, com dados estatísticos e análises referentes a cada meta, o que possibilitou o debate mais franco e a crítica [...]. A proposição do segundo PNE passou a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010. O processo legislativo manteve curso normal para matéria da complexidade do PNE, que teve um amplo debate, com participação dos atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, e requereu a construção de consensos. [...]. Em 13 de abril de 2011, o deputado Ângelo Vanhoni foi indicado como relator da proposição na comissão especial. Foram apresentadas, inicialmente, 2.916 emendas, das quais 2.906 foram objetos de análise (após a verificação de duplicidade ou retirada pelo autor). Ao substitutivo do relator, foram apresentadas 449 emendas. Em 16 de outubro de 2012, foi aprovada a redação final, remetida ao Senado em 25 de outubro do mesmo ano. [...]. Um substitutivo foi elaborado pela Casa revisora e o PL voltou para a Câmara em 2 de janeiro de 2014. A comissão especial reuniu-se, em 22 de abril de 2014, e aprovou o parecer com complementação de voto proferido pelo relator em face do substitutivo apresentado pelo Senado Federal. Em 6 de maio de 2014, em razão da aprovação de seis destaques pela comissão, foi concluído o parecer reformulado. Em 28 de maio de 2014, iniciou-se a discussão no Plenário, concluída em 3 de junho de 2014, com a aprovação do PNE. (BRASIL, 2014a, p. 16-17).

Após um processo amplo de debates, conferências e discussões, o novo PNE somente se concretizou em 25 de junho de 2014, por meio da Lei Nº 13.005/2014, sendo sancionada sem vetos. O PNE 2014-2024, o segundo aprovado por Lei, é composto por 20 metas e 254 estratégias e representa uma vitória da sociedade brasileira, que conquistou um investimento final na educação de 10% do PIB. No entanto, cumprir as 20 metas ainda será um grande desafio.

Os objetivos e as diretrizes do novo PNE estão em consonância com os acordos estabelecidos na Conferência Mundial de Educação para Todos, em 1990, e que foram firmados 10 anos depois, no Fórum Mundial de Educação para Todos: o Compromisso de Dakar, além de contemplar ações que promovam o alcance dos objetivos assumidos no encontro Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, assumidos por 189 países. No Art. 2º, estão fixadas as Diretrizes do PNE 2014-2014:

[...] I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III- superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV- melhoria da qualidade da educação; V- formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, e cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX- valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental]. (BRASIL, 2014a, p. 1).

As 254 estratégias foram elaboradas para que se cumpram os objetivos e as diretrizes fixados no PNE, são ações que contribuem para que os compromissos firmados com a sociedade brasileira e com os organismos internacionais se concretizem.

O PNE 2014-2024 conta com uma novidade. As metas e os indicadores das diversas localidades do Brasil podem ser acompanhados pela sociedade por meio do Observatório¹³, pelo *site* <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>. Lançado

¹³ “[...] o Observatório do PNE é uma plataforma de advocacy pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que tem como objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no país. A iniciativa conta com um site (www.opne.org.br), que traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, além de análises, um extenso acervo de estudos, pesquisas, notícias relacionadas aos temas educacionais por ele contemplados e informações sobre políticas públicas educacionais”. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

em 2013 e coordenado¹⁴ pelo movimento Todos Pela Educação, o Observatório do PNE é uma ferramenta de controle social, por onde qualquer cidadão brasileiro pode acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas, além de apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores com o conteúdo disponibilizado. As informações contidas no *site* são atualizadas e revistas constantemente por Estados e Municípios.

Entretanto, o órgão responsável pela produção de pesquisas, pelo acompanhamento e pela socialização das informações sobre o cumprimento das metas e das estratégias do Plano é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP. O Art. 5º da Lei deste PNE estabelece que o INEP: “A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE [...] publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...]” (BRASIL, 2014a, p. 1). O documento de Linha de Base do PNE 2014-2024 reforça o papel do INEP no acompanhamento do Plano Nacional de Educação:

Conforme o art. 5º da Lei do PNE, esses estudos têm a função de subsidiar o monitoramento e a avaliação continuada a serem conduzidas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Ministério da Educação e pelo Conselho Nacional de Educação. A divulgação dos estudos possibilitará que os diversos agentes envolvidos com a execução do Plano e a sociedade de forma geral disponham de elementos úteis ao aprofundamento ou ao redirecionamento das políticas públicas educacionais. (BRASIL, 2015, p. 14-15).

As competências legais do INEP estão definidas no Decreto Nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Dentre elas, planejar e desenvolver estudos e pesquisas que possam contribuir para a formulação de políticas educacionais (BRASIL, 2007a).

As respostas referentes às pesquisas publicadas pelo INEP são discutidas na CONAE. A CONAE 2018 terá como tema: A Consolidação do Sistema Nacional de

¹⁴ Com a coordenação do movimento Todos Pela Educação, a iniciativa é constituída por vinte e quatro organizações ligadas à Educação e especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, vão realizar o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Associação de Jornalistas de Educação - Jeduca, Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO e Unicef. O desenvolvimento da plataforma contou com o apoio do BID. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/sobre-observatorio>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Educação – SNE e o Plano Nacional de Educação – PNE: monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica. As conferências intermunicipais e estaduais para debater o Plano acontecem por todo o país e culminam na realização da CONAE. Essas conferências são espaços democráticos que garantem a participação social, o monitoramento e a avaliação dos envolvidos na educação, em relação ao cumprimento dos Planos. Além de discutir o atual PNE e propor alinhamentos, a CONAE é a principal arena para a formulação de proposições para o novo PNE.

Até este momento, o último acontecimento relevante dessa trajetória marcada por entraves foi a decisão do presidente em exercício Michel Temer em transferir a coordenação da CONAE para a Secretaria Executiva do Ministério da Educação (MEC), por meio do Decreto de 26 de abril de 2017 (BRASIL, 2017a). Conforme o Decreto de 9 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a), assinado por Dilma Rousseff, então Presidente da República, a função de coordenação da CONAE era de responsabilidade do Fórum Nacional de Educação (FNE). Essa modificação na Lei não agradou os envolvidos nem da CONAE nem do FNE, que se prontificaram em manifestar-se por meio do Ministério Público, justificando que tal mudança na Lei fere os princípios da Lei anterior e compromete o calendário já estabelecido para a CONAE 2018.

A solidificação de um plano de Estado, com amparo legal, vem sendo uma grande conquista da sociedade brasileira. Mesmo reivindicado há anos, estamos apenas na segunda edição de um plano decenal, com força de Lei, elaborado com a participação da sociedade e seus representantes.

No que tange o texto do Plano, é possível observar o grande passo dado rumo à participação democrática. Por mais força que um Governo tentasse demonstrar, a força maior deu-se na conquista da participação dos atores envolvidos na educação que, diante de diálogos, debates, reuniões, parcerias e posicionamentos, obtiveram o direito de participar da elaboração de um dos documentos mais importantes da história da educação do nosso país. O PNE 2014-2024 é resultado desse embate pela democracia.

Conhecer a trajetória do PNE permitiu-nos compreender como os governos têm se dedicado à educação do nosso país e às políticas educacionais. No entanto, apesar dos enfrentamentos, o Plano Nacional é hoje uma realidade, em que cabe aos envolvidos em educação lutarem para que a participação democrática se perpetue e

que o PNE deixe de ser uma política de Governo e passe a ser respeitado como uma política de Estado.

Em consonância com o Plano Nacional de Educação, devem estar o Plano Municipal e o Plano Estadual, para que, integrados quanto aos objetivos, às prioridades, às diretrizes e às metas estabelecidas, estejam também articulados em suas ações, unindo esforços, para que, juntas, as três esferas, Federal, Estadual e Municipal, alcancem as metas por elas estabelecidas.

No capítulo a seguir, apresentamos como os municípios foram orientados pelo Governo a elaborar seus Planos Municipais de Educação 2015-2024.

4 PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO 2015-2024

O Plano Municipal de Educação é um documento valioso. Nele, estão descritos objetivos, metas e estratégias que devem permear a condução dos trabalhos e as políticas educacionais ao longo dos seus dez anos de vigência. Sua elaboração está pautada no princípio da participação democrática, e seu texto deve refletir as demandas da sociedade educacional local, além de estar em consonância com o PNE. Por ter valor legal, deve ser visto com seriedade e responsabilidade, tanto pelos governantes quanto pela sociedade civil.

Por tratar-se de um plano plurianual, com duração de dez anos, o Plano Municipal de Educação não é um plano de Governo para a educação do município, ele é um plano de Estado para toda a educação em âmbito municipal. Por isso, torna-se imprescindível que o plano transcenda os mandatos de uma gestão administrativa e que os prefeitos e demais órgãos sintam-se responsáveis pela sua manutenção.

O Plano Municipal de Educação é de todos que moram no município; portanto, todas as necessidades educacionais do cidadão devem estar presentes no Plano, o que vai muito além das possibilidades de oferta educacional direta da Prefeitura. Também não se trata do plano de uma administração da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação, pois atravessa mandatos de vários prefeitos e dirigentes municipais de educação. (BRASIL, 2014b, p. 7).

O PME, por ser uma política de Estado, torna-se um compromisso de todos e para todos, sendo assumido e mantido durante todo o seu período de vigência. O PME, em consonância com o Plano Estadual e com o Plano Nacional de Educação, é pautado nas necessidades educacionais da sociedade civil e, sobretudo, nos objetivos da Educação para Todos, incluindo os municípios em relação aos compromissos nacionais e internacionais assumidos pelo país.

Trata-se de um projeto que expressa a construção histórica do querer do brasileiro e os compromissos internacionais dos quais o país é soberanamente signatário. Nesse contexto, o PNE é um balizador institucional fundamental e sua convivência e correlação com os compromissos nacionais e internacionais permitem mais enriquecimento do processo de planejamento da educação. (BRASIL, 2005, p. 16).

Assim, os acordos internacionais assumidos pelo país fazem parte dos objetivos do PNE e, conseqüentemente, os Planos Municipais assumem estratégias que atendam a esses compromissos.

Mesmo em consonância com o PNE, ao ser elaborado, o PME deve apresentar suas particularidades diante de resultados de estudos de diagnóstico e das demandas educacionais, além de dar voz aos Conselhos e à comunidade escolar. A elaboração de um PME é regida pelo princípio constitucional de Gestão Democrática do ensino público garantida pela Constituição Federal de 1988, no Art. 206, inciso VI (BRASIL, 1988). Deve contar, portanto, com a participação de diferentes atores nesse processo, como o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Ministério Público e a Sociedade Civil Organizada.

O Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME, produzido em 2005, explica quem são os atores que podem fazer parte da elaboração do PME:

- ✓ O Poder Executivo é representado pela Prefeitura, Secretaria de Educação e outras Secretarias, como a de Saúde, Assistência Social, do Trabalho, de Justiça e de Segurança, do Planejamento, entre outras. O Poder Executivo também corresponde aos representantes do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Estadual de Educação (CEE) e de outros Conselhos, como o Conselho do Direito da Criança e do Adolescente, Conselho de Alimentação escolar, Conselho do FUNDEF. Os representantes da Secretaria Estadual de Educação e das Delegacias Regionais de Ensino também representam esse Poder.
- ✓ O Poder Legislativo é representado pela Câmara de Vereadores, incluindo as Comissões de Educação, Cultura e Esportes, Seguridade Social e Família, Orçamento e Finanças, além do Tribunal de Contas.
- ✓ O Ministério Público compreende as Promotorias e as Procuradorias.
- ✓ A Sociedade Civil Organizada é representada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; além de entidades ligadas à educação (estaduais, municipais ou representações locais) que atuam no campo, os sindicatos, as relações étnico-raciais, as associações de alunos (União Nacional de Estudantes – UNE), as diferentes associações, como as de

diretores de escolas, supervisores escolares, de pais e professores, pais e amigos de excepcionais (APAE), Fórum de Educação Infantil e Fundações ligadas à educação, como a Pastoral da Criança, Pastoral do Menor, Lions Clube, Rotary, Associação de Bairro, entre outros.

A participação da sociedade na apresentação de propostas, dos debates, no levantamento de sugestões, confere um caráter político ao Plano. Ao participar, a sociedade fica representada em suas necessidades e em seus anseios e, sobretudo, corresponsável pela sua aplicabilidade e pelo seu acompanhamento. O documento norteador para a elaboração dos Planos Municipais de Educação ressalta a importância da participação democrática:

Escolher como eixo o princípio de responsabilidade social, o desenvolvimento humano de todos os sujeitos no município, de forma equitativa, e a escolha democrática de ações capazes de proporcionar-lhes o desenvolvimento com igualdade social são requisitos essenciais para fazer da participação democrática um instrumento enriquecedor e legitimador do processo de construção do Plano e do produto final, com a qualidade que está se buscando. Um processo participativo bem conduzido fará com que todos se envolvam e o resultado seja o produto pelo qual a sociedade deve sentir-se corresponsável. (BRASIL, 2005, p. 23-24).

Para que a participação social realmente aconteça, o município precisa envolver a comunidade de tal forma que esta se sinta responsável não apenas pela elaboração, mas pelo acompanhamento das ações. Nesse sentido, o CME tem o papel fundamental de inspirar a comunidade, incentivar e cobrar sua participação, além de orientar todo o processo de elaboração do PME. Lord (2006, p. 96) reforça que “[...] o Conselho é entendido não só como espaço de participação na definição de políticas educacionais, mas também enquanto instrumento empoderador da sociedade”¹⁵. O CME, portanto, deve se fazer presente em todas as etapas do PME, desde a motivação e a convocação dos participantes em reuniões para encontros, discussões, debates e elaboração do texto do Plano, como na implementação, no acompanhamento e na avaliação.

Vale ressaltar que o PME abrange todas as escolas sob responsabilidade do município, sendo estas públicas ou privadas. Desse modo, é necessária, inclusive, a participação do setor privado de educação na elaboração do PME, como afirma o documento norteador:

¹⁵ O autor utiliza o conceito de empoderamento trazido por Freire e Shor (1986) que se define como o processo de tornar o cidadão capaz de exercer cobranças sobre o Estado. Para Freire e Shor (1986), é o empoderamento do cidadão que possibilita a mudança social.

Daí erige-se a responsabilidade do poder público na coordenação do processo de formulação da política educacional e o seu papel de legislar, normatizar, autorizar cursos, credenciar escolas, supervisionar estabelecimentos de ensino e promover a regulação geral da oferta de ensino. (BRASIL, 2005, p. 26).

O Art. 11 da LDB bem como os Arts. 209 e 211 da CF 88 explicitam as incumbências do Município em relação aos estabelecimentos educacionais, diante das questões de autorização, de credenciamento e de supervisão desses estabelecimentos de ensino. Não se pode ignorar a importância da participação desses setores da educação, na elaboração do PME, uma vez que essas instituições compõem o cenário educacional municipal.

Como dito anteriormente, cabe ao CME, com o apoio da Prefeitura e da Secretaria Municipal de Educação, mobilizar os diversos atores das diferentes modalidades de ensino e representantes da Sociedade Civil Organizada a participar das etapas de todo o processo de elaboração do PME. Por tratar-se do princípio de Gestão Democrática, a comunidade não pode deixar de dar sua contribuição, sobretudo porque os assuntos tratados são de interesse de toda a sociedade.

O MEC e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino apresentaram um caderno de orientações para elaboração do Plano Municipal de Educação 2015-2024, que visa orientar e organizar o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação. *O Plano Municipal de Educação: caderno de orientações* instrui como definir e distribuir responsabilidades, como elaborar o Documento Base, como promover o debate com a sociedade, como redigir o Projeto de Lei e acompanhar sua tramitação na Câmara Municipal. Além disso, apresenta orientações técnicas para produzir o diagnóstico, para construir metas com responsabilidade entre os entes federativos e em consonância com o PEE e o PNE, para definir os indicadores e construir as estratégias.

O documento deixa claro que cada município tem autonomia para planejar as ações de elaboração do PME que lhes for mais conveniente, de acordo com cada realidade, privilegiando uma metodologia de participação organizada, partindo do princípio de que os trabalhos devem ser direcionados à Gestão Democrática.

Cada pessoa envolvida no processo de construção do Plano Municipal de Educação estará contribuindo decisivamente para o desenvolvimento da educação do seu município, do seu estado e do país. Um processo cuidadoso e democrático certamente resultará em uma proposta de plano capaz de representar os anseios e os esforços de toda a sociedade em torno dos avanços necessários à educação. (BRASIL, 2014b, p. 20).

O PME reflete as demandas educacionais da sociedade quando, partindo do princípio de Gestão Democrática, representa a resposta do trabalho coletivo entre os órgãos competentes do Município e a Sociedade Civil, a apresentação do diagnóstico científico, a escolha democrática de metas e de estratégias, as ações e os recursos delimitados pelo Poder Público. Por conseguinte, a participação da sociedade legitima o Plano.

Elaborar o PME é apenas a primeira etapa desse complexo processo democrático. Nessa fase, a orientação é para que seja escolhida a coordenação do trabalho, que seja estabelecido o cronograma de atividades, que o diagnóstico esteja concluído para fundamentar as metas e as ações, que entrevistas sejam realizadas, que sejam definidos os objetivos do Plano, bem como as metas e as estratégias, e que sejam levantados os recursos financeiros necessários para a execução do Plano. E, ainda, que seja realizada a Conferência Municipal de Educação para discutir o PME e que se prepare a redação do anteprojeto de Lei que será enviado pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores para que seja aprovado o anteprojeto de Lei. A Figura 1 que segue explica de forma resumida esse processo.

Figura 1 - Organização de atividades para elaboração e adequação do PME



Fonte: Brasil (2014b, p. 10).

Na segunda etapa, segundo as orientações do Caderno de orientações (BRASIL, 2014b), deve acontecer a implantação do PME quando as metas e as estratégias são divulgadas, os gestores técnicos responsáveis pela execução do Plano são capacitados, as ações previstas no cronograma são executadas e, se necessário, existe a revisão e o ajuste das metas previstas no cronograma.

A terceira etapa consiste no acompanhamento e na avaliação do PME. Nessa etapa, são definidos instrumentos e procedimentos de avaliação, de divulgação e de atualização dos resultados obtidos no decorrer da execução do plano, revisão e ajuste de metas para um possível aperfeiçoamento.

Alinhar o PME ao PNE representa um grande desafio. No entanto, implementá-lo torna o desafio ainda maior, uma vez que depende não somente da vontade de alguns, mas de um esforço coletivo, entre Governo, financiamentos, parceiros, entidades, envolvidos na educação como um todo e a sociedade. É na implementação que as barreiras e as dificuldades tendem a surgir. Peroni (2011) afirma que estamos avançando na materialização dos direitos legais, mas que ainda temos dificuldades em implementá-los. Segundo a autora: “A democracia envolve relações de poder, de classe, e a sua implementação pressupõe muito conflito” (PERONI, 2011, p. 31). Para a pesquisadora, o povo brasileiro pouco se construiu historicamente em uma cultura democrática. Na lógica do princípio de gestão democrática, acredita-se que um plano

elaborado dentro de um gabinete ou por consultores externos tende ao fracasso no decorrer dos seus dez anos de vigência, uma vez que perde a legitimidade democrática, perde o olhar das reais necessidades e se desvincula da realidade que se deseja alterar.

Conhecer o processo de elaboração dos Planos Municipais, seus princípios e os atores envolvidos nessa construção, possibilitou-nos presumir de que forma a meta da alfabetização foi discutida, pensada e elaborada nos municípios aqui pesquisados. Para estar em consonância com o PNE, ao elaborar suas estratégias para a alfabetização de crianças, os municípios não poderiam deixar de mencionar ao menos algumas estratégias da Meta 5 do PNE. No entanto, como o próprio documento orientador afirma, cada município tem liberdade para incluir suas especificidades, de acordo com as necessidades percebidas pelos participantes da elaboração do PME.

Cabe a nós, cidadãos, participantes ou não do processo de elaboração do PME, fiscalizarmos o cumprimento de suas metas. De nada adianta que se assuma um processo democrático em sua elaboração e depois engavetar ou deixar a educação caminhar da mesma forma que estava. As metas e as estratégias foram pensadas para modificar a situação atual local e precisam ser colocadas em prática pelos atores envolvidos nesse processo educacional, com responsabilidade. O acompanhamento precisa acontecer, bem como a avaliação no contexto da prática. Com força de lei, o PME precisa ser visto com seriedade tanto pelas autoridades quanto pela sociedade.

No capítulo a seguir, abordamos as principais políticas educacionais nacionais inseridas no contexto da alfabetização. As políticas nacionais são as que fundamentam as micropolíticas pensadas para serem implementadas nos estados e nos municípios brasileiros. É no cenário da escola que essas políticas serão interpretadas, pelos diferentes atores em seus diversos contextos.

5 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DA ALFABETIZAÇÃO

As políticas educacionais expressam resultados de debates e forças políticas. Diante de um cenário educacional cada vez mais desafiador, as políticas educacionais brasileiras têm sido pensadas como um conjunto de ações que visam dar conta das lacunas existentes. Tais lacunas, expressas pelas necessidades sociais, são pensadas e elaboradas por meio de uma macropolítica, mas geralmente implementadas e interpretadas por meio de micropolíticas. Existe aqui a tensão entre o global e o local.

O cenário educacional brasileiro vem sendo fortemente influenciado pelas organizações internacionais como o Banco Mundial e a Unesco. À pressão internacional estão atrelados financiamentos e a credibilidade do país diante dos países desenvolvidos. Sujeito ao monitoramento internacional, o Brasil, bem como Estados e municípios, tem investido em avaliações externas e na busca de resultados para atender às expectativas desses acordos. Tais acordos pretendem elevar os níveis de qualidade no ensino, universalização da educação e o combate ao analfabetismo. Além da pressão internacional, o processo político é influenciado por uma série de outros fatores que envolvem uma variedade de intenções e de disputas. Em meio a essas disputas e diferentes fatores, é que as políticas educacionais são formuladas.

Para auxiliar-nos no trabalho de análise das políticas educacionais voltadas à alfabetização, recorreremos às contribuições de Jefferson Mainardes (2006), de Stephen Ball e Richard Bowe (1992), com a abordagem do ciclo de políticas. Concordamos com Mainardes (2006, p. 48) quando ele afirma que “[...] essa abordagem permite a análise crítica da trajetória de programas e políticas educacionais desde a sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e de seus efeitos”.

Com relação às políticas educacionais, Ball e Bowe (1992) propõem um ciclo formado por três contextos inter-relacionados, mas sem nenhuma dimensão temporal, nem sequencial: o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática. O contexto de influência é onde geralmente os discursos políticos são concebidos e as políticas públicas são iniciadas. Nesse contexto, as forças políticas, de grupos de interesse, definem quais as finalidades sociais para a educação. Atuam, nessa disputa, “[...] as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do

governo e do processo legislativo” (MAINARDES, 2006, p. 51). Aqui, também estão presentes as influências internacionais, que, segundo estudos de Ball (1998), referem-se ao fluxo de ideias por meio de redes políticas; ao empréstimo de políticas, como nos casos de algumas imposições recomendadas ou impostas por agências multilaterais; e aos grupos ou sujeitos que vendem soluções de mercado. As principais agências influenciadoras das políticas educacionais são o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a UNESCO e o Fundo Monetário Internacional (FMI). No entanto, mesmo diante das influências internacionais, as políticas são recontextualizadas a contextos nacionais específicos.

Enquanto o contexto de influência está carregado de ideologia, o contexto de produção de texto aparentemente está muito próximo do interesse público. “Os textos políticos representam a política” (MAINARDES, 2006, p. 52). No entanto, apesar de o texto aproximar-se do interesse público, ele pode ser contraditório. Mainardes (2006) destaca que:

Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. Nesse processo, apenas algumas influências e agendas são reconhecidas como legítimas e apenas algumas vozes são ouvidas. (MAINARDES, 2006, p. 53).

Conforme o autor, essas representações podem ser manifestadas por meio de textos legais oficiais e textos políticos, comentários sobre os textos, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. É nesse contexto que se encontra o resultado das disputas e dos acordos.

No contexto da prática é que a resposta ao contexto da produção de texto será expressa. Na prática, a política sofre, portanto, a interpretação dos diferentes sujeitos envolvidos na arena educacional - sujeitos estes com suas histórias, experiências e subjetividades. Para Bowe, Ball e Gold (1992 *apud* MAINARDES, 2006),

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente malentendidas, réplicas podem ser superficiais, etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes. (BOWE; BALL; GOLD, 1992, p. 22 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53).

Mainardes (2006) complementa afirmando que os professores e os outros profissionais da educação exercem um papel ativo na interpretação e na reinterpretação das políticas, implicando diretamente no processo de implementação das políticas educacionais na escola.

Das políticas educacionais voltadas à alfabetização, as mais importantes têm sido a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos; o PNAIC, que é uma política de formação docente; as avaliações externas (ANA e Provinha Brasil) específicas para as turmas de alfabetização; e a organização curricular por meio da BNCC. Tais políticas integram os tipos de políticas, por nós categorizadas, da seguinte forma: a ampliação do Ensino Fundamental para 9 anos trata-se de uma política de Permanência; o PNAIC é uma política de qualidade da prática docente; a organização curricular por meio da BNCC e as avaliações externas (ANA e Provinha Brasil) tratam-se de políticas de currículo.

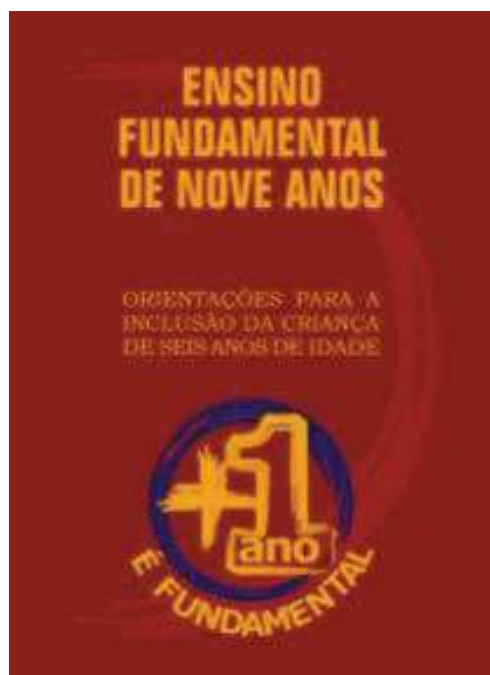
A redação dada pela Lei Nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que altera a redação dos artigos 29, 30, 32 e 87 da Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece: “O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão [...]” (BRASIL, 2006, p. 1). Com essa medida, o Governo pretendeu ampliar o tempo dos estudantes na escola, de forma a oportunizar a eles mais qualidade de vida, justificando ainda que tal medida foi tomada em favorecimento à camada mais necessitada da população, uma vez que “[...] as crianças de seis anos de idade das classes média e alta já se encontram, majoritariamente, incorporadas ao sistema de ensino – na pré-escola ou na primeira série do ensino fundamental” (BRASIL, 2007b, p. 5).

Para que essa política fosse interpretada pelos atores do processo, o MEC organizou documentos com orientações pedagógicas, conceitos e reflexões acerca da inserção da criança de seis anos no Ensino Fundamental. Dentre os documentos apresentados aos envolvidos em educação, destacamos:

- *Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade: + 1 ano é Fundamental* (Figura 2). No documento, disponibilizado em 2006, são apresentados textos sobre a singularidade da infância, sobre a relação da infância e da escola, explora o brincar como atividade necessária, afirma a necessidade de explorar as áreas do conhecimento trazendo algumas breves propostas, aborda a alfabetização e o

letramento como prática pedagógica e organização do trabalho pedagógico, traz uma revisão sobre as concepções da prática da avaliação do processo de ensino e aprendizagem e a avaliação como reflexão da prática e, por fim, apresenta um capítulo com atividades consideradas subsídios ao planejamento do professor.

Figura 2 - Capa do documento *Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade*



Fonte: Brasil (2006).

- *A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos: orientações para o trabalho com a linguagem escrita em turmas de crianças de seis anos de idade* (Figura 3). O documento, disponibilizado em 2009, reforça a importância da inclusão da criança de seis anos no Ensino Fundamental e o acesso ao conhecimento. Aborda inicialmente a aquisição da linguagem e da escrita da criança. Apresenta, também, os conceitos de alfabetização e de letramento apoiados em Magda Soares, com uma proposta de ensino baseada nos trabalhos de Ana Teberosky e Emília Ferreiro, e assinala a contribuição dos estudos sobre o desenvolvimento infantil de Vygotsky. Na proposta pedagógica, o documento apresenta o objetivo geral, os eixos do plano didático, os objetivos de aprendizagem e as situações de aprendizagem de diferentes situações de aprendizagem como leitura e escrita de textos,

produção de frases e de palavras, e da consciência fonológica (o que nos leva a acreditar que esta seria a proposta curricular para o trabalho com a criança de seis anos). O material finaliza com exemplos de práticas pedagógicas de leitura e escrita.

Figura 3 - Capa do documento *A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos*



Fonte: Brasil (2009b).

Diante da nova realidade, muitos desafios surgiram no cenário educacional. As escolas precisaram adequar seus espaços para receber o novo público de seis anos, capacitar seus professores e demais profissionais, além de reestruturar suas propostas curriculares. As redes municipais tiveram um certo tempo para adequar-se à nova realidade. Consta no portal do MEC que a ampliação do Ensino Fundamental começou a ser discutida no Brasil em 2004, mas o programa só teve início em algumas regiões a partir de 2005, e que o prazo final para que o Ensino Fundamental de nove anos fosse aplicado em todo o Brasil foi 2010 (BRASIL, 2016b).

Ao trazer a criança de seis anos para o Ensino Fundamental, presume-se que esta terá um tempo maior para se alfabetizar, com mais qualidade, corroborando com o fluxo escolar e com a permanência dos estudantes na escola. Com a intenção de que aos seis anos de idade a criança esteja no primeiro ano do Ensino Fundamental e termine essa etapa de escolarização aos 14 anos, o MEC espera que a educação tome rumos melhores do que os apresentados atualmente nos resultados das avaliações externas. No entanto, reforça que:

Para a legitimidade e a efetividade dessa política educacional, são necessárias ações formativas da opinião pública, condições pedagógicas, administrativas, financeiras, materiais e de recursos humanos, bem como acompanhamento e avaliação em todos os níveis da gestão educacional. (BRASIL, 2007b).

Como afirmamos anteriormente, o texto das políticas pode ser contraditório. Apesar de o Governo Federal insistir em suas políticas de que a educação/alfabetização necessita de maiores investimentos, isso não tem acontecido na realidade. As questões que envolvem o financiamento têm sido vetadas ou tendo seus orçamentos reduzidos.

Outra tensão diante dessa política dos 9 anos tem sido a definição da idade certa para a criança se alfabetizar. Até 2016, o período destinado à alfabetização era dos seis aos oito anos, ou seja, do primeiro ao terceiro ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Em 2017, junto aos debates das versões da BNCC, surgiu o impasse sobre a idade certa para o período de alfabetização das crianças e a recente proposta de que o período de alfabetização deva ocorrer até o segundo ano dos anos iniciais, ou seja, até os sete/oito anos de idade. De acordo com os argumentos do Ministro da Educação, Mendonça Filho, em uma entrevista para o portal da UOL, essa mudança ocorreu porque:

As crianças do Brasil, as mais pobres, têm o direito de serem alfabetizadas ao mesmo tempo que as crianças das escolas privadas, as pessoas mais ricas da sociedade. E evidentemente que à medida que a gente assegura esse direito para mais crianças do Brasil, está gerando equidade, oportunidade". (BEZERRA; AMORIM, 2017, n.p.).

Conforme a BNCC (2017), o estudante, ao final do segundo ano, deverá ler e escrever. No entanto, em meio ao embate da idade certa, outra forte política para a alfabetização, o PNAIC, apresenta, ao menos em seus documentos, o compromisso de alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade ou ao final do 3º ano do

Ensino Fundamental. O compromisso de alfabetizar todas as crianças ao final do 3º ano está expresso no documento orientador do PNAIC para o ano de 2017, apesar de a BNCC considerar que a criança deve estar alfabetizada aos sete anos. Segundo o documento do PNAIC:

Os entes federados, ao formalizarem sua adesão, reafirmam seu compromisso com a alfabetização e o letramento de todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2017c, p. 7).

Mencionamos o PNAIC como uma política forte em virtude da sua abrangência pelo país. Aprovado pela Medida Provisória Nº 586¹⁶, de 8 de novembro de 2012, o PNAIC atingiu cerca de 5,3 mil municípios, envolveu aproximadamente 8 milhões de estudantes nos três primeiros anos do Ensino Fundamental, distribuídos em 400 mil turmas de 108 mil escolas da rede pública do país. O Programa prevê a adoção de medidas destinadas a promover a alfabetização de crianças até os oito anos de idade ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental. O eixo principal do Pacto é a oferta de cursos de formação continuada a professores alfabetizadores, distribuição de material didático, livros de literatura e jogos educativos. A Medida Provisória trata do apoio técnico e financeiro da União a estados e municípios.

Os números oficiais de professores participantes desde a primeira edição do PNAIC, disponibilizados no portal do Pacto, pelo *site* oficial do MEC, são bem expressivos. Além dos números, citam-se os temas abordados na formação, quais sejam:

O PNAIC foi lançado em 2012, e, de acordo com dados disponíveis no Sistema Informatizado de Monitoramento do PNAIC (SisPacto), em 2013, foram capacitados, **em Linguagem**, 313.599 professores alfabetizadores em curso com carga horária de 120 horas; em 2014, foram 311.916 profissionais e a ênfase da formação foi **em Matemática**, em curso com carga horária de 160 horas; em 2015, foram capacitados 302.057 professores em temáticas como **Gestão Escolar, Currículo, a Criança do Ciclo de Alfabetização e Interdisciplinaridade**; e, em 2016, foram 248.919 alfabetizadores e 38.598 coordenadores pedagógicos atendidos em cursos com carga horária mínima de 100 horas e com **ênfase em leitura, escrita e letramento matemático**. (BRASIL, 2017c, p. 3-4, grifos nossos).

¹⁶ Mais informações sobre a Medida Provisória Nº 586 no Portal do MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35575>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

Em 2017, o Programa apresentou uma novidade: a inserção dos professores da Educação Infantil na formação de professores alfabetizadores. De acordo com o documento orientador, o público alvo da formação é:

- a) professores e coordenadores pedagógicos do 1º ao 3º ano do ensino fundamental permanecem como foco no processo de formação;
- b) professores da pré-escola e coordenadores pedagógicos da Educação Infantil; e
- c) Articuladores e mediadores de aprendizagem das escolas que fazem parte do Programa Novo Mais Educação. (BRASIL, 2017c, p. 15).

A inserção dos professores da Educação Infantil na formação do PNAIC muito provavelmente deve-se à estratégia 5.1 da Meta 5, que se refere a estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos(as) professores(as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças. Aqui, acreditamos que vários fatores contribuam para a inserção desses profissionais na formação do PNAIC: a) as escolas precisam estar em sintonia com os trabalhos das turmas de Educação Infantil; b) existe a possibilidade de que a pré-escola contribua com o trabalho de alfabetização de seus alunos, facilitando o processo de alfabetização das escolas; c) já que a BNCC reduziu a idade para a conclusão da alfabetização dos anos iniciais para sete anos, iniciar-se-ão os trabalhos de alfabetização na pré-escola.

De acordo com o caderno de Apresentação da formação do PNAIC, os professores da Educação Infantil que participarem do Pacto, dialogarão a respeito dos seguintes questionamentos:

Qual é a função da Educação Infantil no acesso das crianças à cultura escrita? Qual é o seu papel na formação de leitores? Como as crianças pequenas leem e escrevem? Que textos precisam ser disponibilizados para as crianças e de que forma eles podem ser trabalhados? O que as crianças de zero a cinco anos podem ler e escrever nas creches e pré-escolas? Que temas, conteúdos, saberes e conhecimentos devem constituir a formação das professoras da Educação Infantil para lhes assegurar práticas que respeitem as especificidades das crianças dessa faixa etária? (BRASIL, 2016c, p. 11).

Acreditamos que a inserção desses professores no programa de formação do PNAIC vem suscitar uma discussão bastante atual, mas que não é recente, visto que há tensão entre a idade certa para iniciar os trabalhos de alfabetização. Recorreremos

a alguns autores no que concerne à pesquisa em alfabetização de crianças para conhecermos seus pontos de vista. Para Ferreiro (2001),

[...] não é obrigatório dar aulas de alfabetização na pré-escola, porém, é possível dar múltiplas oportunidades para ver a professora ler e escrever; para explorar semelhanças e diferenças entre textos escritos; para explorar o espaço gráfico e distinguir entre desenho e escrita; para perguntar e ser respondido; para tentar copiar ou construir uma escrita; para manifestar sua curiosidade em compreender essas marcas estranhas que os adultos põem nos mais diversos objetos. (FERREIRO, 2001, p. 39).

Segundo a autora, a criança deve estar em contato com o mundo da leitura e da escrita, sem treinos específicos. De acordo com Ferreiro (2011, p. 97): “É provavelmente através de uma ampla e contínua participação nesse tipo de situações sociais que a criança acaba conseguindo compreender por que a escrita é tão importante na sociedade”.

Ainda sobre essa questão, Frade (2007) argumenta que a Educação Infantil não se trata de um período preparatório e que não se pode esquecer que o trabalho com a cultura escrita representa um aspecto constitutivo das práticas de uso da escrita antes, durante e depois da alfabetização inicial. Para a autora: “É o contato com a cultura escrita desde a Educação Infantil que vai possibilitar um conjunto de representações mentais sobre a escrita e sobre o funcionamento da linguagem em geral [...]” (FRADE, 2007, p. 85). A pesquisadora reforça, ainda, a necessidade de haver políticas públicas que atendam a essa demanda.

Na visão de Soares (2009, p. 1): “O acesso inicial à língua escrita, não se reduz ao aprender a ler e escrever no sentido de grafar e decodificar e sim a aprender a fazer uso da leitura”. Ademais, segundo a autora, a criança já tem contato com o mundo letrado muito antes de ser inserida na escola ou na Educação Infantil. Soares (2009) acredita que, além de um trabalho lúdico e exploratório, a Pré-escola deve oportunizar à criança o acesso às atividades de introdução ao sistema alfabético e suas convenções, vivenciando a leitura e a escrita, que não se trata de atividades de repetição, mas de atividades lúdicas, na prática do letramento.

O que percebemos é que o importante não vem a ser a idade da criança, mas as estratégias que o professor venha a utilizar na mediação do conhecimento da leitura e da escrita e da linguagem matemática. Uma proposta lúdica, inserida no cotidiano da criança, participativa, que envolva a experimentação, poderá trazer muitos benefícios para a criança da Educação Infantil em sua trajetória escolar.

Visando discutir estes e outros assuntos pertinentes à formação do professor da Educação Infantil, o MEC e a Secretaria de Educação Básica elaboraram oito cadernos¹⁷ relativos ao trabalho realizado nas creches e pré-escolas em torno da alfabetização e do letramento. Nesses cadernos, o professor encontrará informações sobre o ser docente, o ser criança, práticas de linguagem e escrita, bebês leitores, o currículo e a linguagem, coleções de livros infantis para a faixa etária que compreende a Educação Infantil e o diálogo com a família, todos relativos à Educação Infantil.

Para o público dos três primeiros anos do Ensino Fundamental, a formação de 2017 apresentou uma nova estrutura, devendo os formadores e as propostas pedagógicas abranger o contexto local, cada um com suas especificidades. As Instituições de Ensino Superior continuam responsáveis pelas formações dos coordenadores locais e orientadores de estudos. Já os coordenadores locais e orientadores de estudos são responsáveis pelo monitoramento e pelos resultados nas avaliações externas.

O fortalecimento da governança, por meio das estruturas estaduais, regionais e locais de formação e gestão, direcionadas pelo Comitê Gestor Estadual para a Alfabetização e o Letramento, com estrutura paritária de decisão entre Undime e Estado, busca incentivar o diálogo e a colaboração entre os entes públicos e garantir que as atividades formativas cheguem à sala de aula, respeitando as necessidades dos alunos de toda a rede de ensino.

A intenção é promover a cooperação federativa e apoiar a constituição de equipes de coordenadores vinculados às redes de ensino para que estas assegurem o acompanhamento das ações do programa e avaliem a aprendizagem dos estudantes, responsabilizando-se também: (a) pela definição de metas a serem alcançadas; e (b) pelos resultados da alfabetização em seus estados e municípios. (BRASIL, 2017c, p. 7).

Nesse caso, o conceito de governança de Ball (2014) pode servir para destacar a multiplicidade de atores responsáveis pela implementação e pelos resultados dessa política. O Estado descentraliza seu poder global para que outros atores resolvam os problemas e apresentem resultados. Ao descentralizar, a responsabilidade de resultados passa da mão do Estado para os outros atores.

[...] essas novas formas de participação na oferta, no monitoramento e na avaliação dos serviços públicos, e novos tipos de organização do setor público, trazem novos jogadores, novas vozes, novos valores e novos discursos para dentro das conversas sobre políticas. (BALL, 2014, p. 181).

¹⁷ Os cadernos estão disponíveis para download em PDF em: <<http://pacto.mec.gov.br/materiais-listagem/itemlist/category/4-materiais-da-educacao-infantil>>.

Universidades, pesquisadores, servidores públicos de diferentes esferas e professores, cada um com seu papel diante da implementação do PNAIC. Sob novas vozes e novos atores, cada qual com uma função nessa relação de poder.

De acordo com o acompanhamento do PNE, realizado pelo Observatório do Todos pela Educação, as ações do PNAIC estão envolvidas com os resultados ao menos de quatro das sete estratégias do PNE. Isso quer dizer que o PNAIC, por sua abrangência, tem sido essencial para que as estratégias da meta de alfabetização sejam cumpridas, tanto no âmbito global quanto local.

Entretanto, o Programa tem sofrido diversos cortes em seu orçamento, ano a ano, interrompendo o cronograma de formações, reduzindo gastos, reduzindo o período de formação dos professores, cortando bolsas, o que, ao longo do processo, vem enfraquecendo e se tornando um programa instável. Aqui, novamente, fazemos referência ao que foi escrito anteriormente a respeito do texto das políticas, que pode ser contraditório. Apesar de o Governo insistir que é necessário apoio técnico e financeiro para a manutenção dessa política, a União não tem feito a sua parte em termos financeiros.

As avaliações externas, como a Provinha Brasil e a ANA, de certa forma, estão ligadas às ações do Pacto e, também, representam políticas educacionais voltadas à alfabetização. Seus resultados tendem a direcionar os temas e os trabalhos a serem abordados na formação do PNAIC, uma vez que evidenciam as lacunas no processo de alfabetização das escolas brasileiras.

A Provinha Brasil foi instituída pela Portaria Normativa Nº 10, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c). A Provinha Brasil é um instrumento pedagógico que, segundo o MEC, não possui finalidades classificatórias, mas fornece informações sobre o processo de alfabetização a professores e a gestores das redes de ensino. Os objetivos do programa são: avaliar o nível de alfabetização dos alunos e das turmas nos anos iniciais do Ensino Fundamental e diagnosticar possíveis insuficiências das habilidades de leitura e de escrita. Os resultados obtidos nas avaliações são possivelmente utilizados em intervenções pedagógicas e gerenciais com vistas à melhoria da qualidade da alfabetização. A Provinha Brasil deve ser aplicada a todos alunos matriculados no 2º ano de escolarização

A Provinha Brasil teve início em 2008 e acontece anualmente. A cada ano ocorre um novo ciclo dessa avaliação. Cada ciclo é composto por duas etapas, ou seja, a prova é realizada em dois momentos: o Teste 1 é aplicado, preferencialmente,

até o mês de abril; e o Teste 2, até o final de novembro. Cada teste é composto por 20 questões de múltipla escolha, com quatro opções de resposta cada. Os responsáveis pela elaboração do Programa são o INEP, a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) e a Coordenação Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

De acordo com as informações no portal do INEP¹⁸ (INEP, 2015a), o Teste de Leitura acontece desde 2008; já o de Matemática passou a ser aplicado a partir do 2º semestre de 2011. O Programa reconhece que nem todas as habilidades a serem desenvolvidas durante o processo de alfabetização e leitura e alfabetização matemática são passíveis de verificação em uma prova objetiva. Por esse motivo, foram selecionadas apenas as habilidades consideradas essenciais para a elaboração da Matriz de Referência. Desse modo, cada questão do teste avalia, de forma preponderante, uma das habilidades descritas na Matriz. Ainda segundo o portal, para a elaboração da Matriz de Referência, o Governo contou com a parceria dos Centros de Estudo de Leitura e Matemática de Universidades que participam do Rede Nacional de Formação de Professores. O teste de Leitura possui foco na alfabetização e no letramento inicial; e o de Matemática, foco na resolução de problemas.

Os resultados da Provinha Brasil não são utilizados para compor os resultados do IDEB; no entanto, “[...] são razões ligadas à melhoria da qualidade da educação que justificam a implementação da avaliação da alfabetização (GONTIJO, 2014, p. 112). Para o sistema educativo, o melhor mecanismo de controle é o controle de resultados. Como afirma Gontijo (2014):

Um sistema de avaliação é o melhor mecanismo para atender às finalidades de controle, porque, mesmo que os resultados da Provinha Brasil não estejam sendo utilizados pelo MEC para compor o IDEB, a existência de uma avaliação produz efeitos singulares nos sujeitos envolvidos. (GONTIJO, 2014, p. 113).

Todavia, acreditamos que a tensão sobre os resultados nas avaliações externas não deve influenciar o currículo nem a prática pedagógica nas escolas. Algumas redes de ensino têm focado seus trabalhos nas habilidades das Matrizes das avaliações externas, deixando os conteúdos e as áreas do conhecimento de lado. Em uma visão coerente a respeito disso, Paraíso (2012) ressalta que:

¹⁸ Informações sobre a Provinha Brasil disponíveis em: <<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

O desempenho nas avaliações externas às escolas tornou-se uma grande tecnologia de governo na contemporaneidade. Nos discursos investigados, a tecnologia do desempenho é o meio usado para governar estudantes, professores, equipe pedagógica das escolas e famílias dos estudantes [...]. (PARAÍSO, 2012, p. 93).

A autora ainda reflete sobre a questão do ensinar, pois, quando a tecnologia do desempenho opera para governar os sujeitos, o ensinar passa a ser estratégia para que a tecnologia do desempenho funcione (PARAÍSO, 2012). Sua fala vem a confirmar nossa preocupação com o ato de as escolas ensinarem apenas aquilo que tende a ser abordado nas avaliações externas, objetivando apenas bons resultados e não, necessariamente, ensinando o que está no currículo escolar e o que é de direito do aluno em aprender.

Nas turmas de terceiro ano dos anos iniciais do Ensino Fundamental, os tais “vestibulinhos” ou “simuladinhos” têm sido uma realidade. Essa turma de alunos tem participado, desde 2012, da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). Respalhada pelo Art. 1º, inciso I, da Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012, a ANA é uma avaliação externa que objetiva aferir os níveis de alfabetização e de letramento em Língua Portuguesa e Matemática, dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas.

A Ana tem como principais objetivos:

- 1- Avaliar o nível de alfabetização dos educandos no 3º ano do ensino fundamental;
- 2- Produzir indicadores sobre as condições de oferta de ensino;
- 3- Concorrer para a melhoria da qualidade de ensino e redução das desigualdades, em consonância com as metas e políticas estabelecidas pelas diretrizes da educação nacional. (INEP, 2015b, n.p.).

Segundo o portal do MEC (BRASIL, 2017b), a ANA 2016 inovou no acesso a instrumentos de inclusão. Os alunos com necessidades especiais foram atendidos em ambientes apropriados, puderam contar com provas mais ampliadas e em Braille, além de provas traduzidas para videolibras, um novo recurso adotado pelo INEP. As crianças ainda tiveram acesso a profissionais especializados, como leitores, transcritores e guia-intérprete, de acordo com a deficiência.

As provas aplicadas aos alunos fornecem três resultados: desempenho em leitura, desempenho em matemática e desempenho em escrita. Conforme o *site* do INEP, além dos testes de desempenho, que medem a proficiência dos estudantes nessas áreas, a ANA apresenta em sua primeira edição as seguintes informações contextuais: o Indicador de Nível Socioeconômico e o Indicador de Formação Docente

da escola. Com a união das informações de desempenho às informações contextuais, é possível, segundo o INEP, aproximar-se do contexto global do estudante.

Sustenta-se que essa proposta deve implicar uma visão geral dos processos avaliados e não somente do desempenho das crianças, elegendo, assim, uma metodologia que amplia e qualifica as informações dessa etapa de ensino, abrangendo o contexto global, e não apenas parte dele. (INEP, 2013, p. 16).

Os questionários contextuais coletam informações sobre gestão escolar, formação docente, infraestrutura e organização pedagógica. Esses questionários são respondidos no portal do INEP pelo diretor e pelos professores cadastrados.

Os testes de desempenho em Língua Portuguesa são compostos por 20 questões. Destas, 17 são de múltipla escolha, com 4 opções de resposta, as quais avaliam a leitura do estudante; já as outras 3 questões avaliam a escrita. Os testes de Matemática possuem 20 questões, também de múltipla escolha, com 4 opções de resposta.

Por todo o país, em praticamente todas as turmas de 3º ano do Ensino Fundamental, são realizadas avaliações da ANA, sendo, nas escolas multisseriadas, as provas realizadas por amostragem. Os dados são disponibilizados no *site* do INEP, assim como todos os resultados, nacional, estaduais e por municípios.¹⁹

Por contribuir com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os resultados da ANA mobilizam muitas redes de ensino em busca de bons resultados nas avaliações. Várias redes praticam avaliações internas na perspectiva de familiarizar as crianças com os procedimentos das provas e, por conseguinte, monitorar, *a priori*, as lacunas de aprendizagem, para tentar saná-las antes da aplicação da ANA.

Diante de panoramas como este, em que as escolas tentam diagnosticar aqueles que sabem e aqueles que não sabem, a tempo de corrigi-los, é que Paraíso (2012) corrobora conosco argumentando que:

Com todo esse processo de descrição, justificativa e divulgação de índices e números, os estudantes considerados como necessitando ser “corrigidos” e governados são demarcados. Então, é exatamente essa lógica e os raciocínios sobre bom e baixo desempenho que passam a funcionar nas escolas para planejar currículos, selecionar conteúdos e textos a serem ofertados aos estudantes, para dividir e reagrupar alunos, para conduzir

¹⁹ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

reuniões pedagógicas, para construir Projetos de trabalho, para direcionar o ensino e para avaliar e classificar os estudantes. (PARAÍSO, 2012, p. 93).

Os resultados das avaliações, os números e as lacunas observadas têm indicado os caminhos a seguir, muitas vezes contaminando o currículo, outras vezes negando-o em nome de bons resultados nas avaliações externas.

A reforma curricular tem sido outra medida do Governo para fortalecer as bases do ensino na Educação Básica e oportunizar um ensino de qualidade, que garanta a equidade dos conhecimentos trabalhados em todos os municípios e estados. A proposta de construir-se uma Base Nacional Comum Curricular para o Brasil emerge na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 210:

Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. (BRASIL, 1988, p. 139).

Anos depois, em 1996, o artigo 26 da LDB Nº 9.394/96 reitera:

Os currículos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio devem ter base nacional comum, a ser contemplada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos. (BRASIL, 1996, p. 27836).

Logo em seguida, em meados dos anos de 1990, atendendo à determinação da LDB Nº 9.394/96, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) surgem como uma orientação para os trabalhos nas escolas (BRASIL, 1997). Os conteúdos acadêmicos foram organizados em temas transversais que deveriam ser trabalhados em articulação às disciplinas tradicionais. Nos cadernos, sugeria-se o que deveria ser ensinado nos Ensinos Fundamental e Médio.

Mais tarde, em 2010, as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (DCN) são publicadas pelo CNE. Elas constituem orientações, princípios e diretrizes que contemplam a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Em 2014, a Base Nacional Comum Curricular é mencionada no PNE 2014-2024 como uma estratégia para alcançar a meta 7:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias para o IDEB. [...].

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos(as) alunos(as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local. (BRASIL, 2014a, p. 4).

Elaborar uma Base Nacional Comum Curricular corresponde a um grande desafio. Para Penido (2016), o hiato de aproximadamente 27 anos entre a promulgação da Constituição Federal e o início dos trabalhos com a elaboração da BNCC deve-se, em grande medida,

[...] à dificuldade de construir consensos em torno de duas questões preponderantes. A primeira sustentada em boa parte por instituições e profissionais ligados à formação de professores, versa sobre os riscos de uma base curricular comum a todo país desconsiderar as realidades locais e comprometer a autonomia de redes, escolas e educadores. A segunda diz respeito às divergências sobre o que é essencial que todos os estudantes aprendam durante a vida escolar. (PENIDO, 2016, p. 281).

Diante do grande desafio, em setembro de 2015, foi apresentada à sociedade a primeira versão da BNCC. Após muitas críticas e milhares de contribuições, em maio de 2016, foi lançada a segunda versão da BNCC. Apesar dos avanços em seu texto, essa versão ainda necessita de melhorias, na visão de pesquisadores e envolvidos em seus debates de um modo geral. Em abril de 2017, depois de um longo processo de debates, de seminários, de consultas públicas, de leituras críticas e de relatórios, o MEC apresentou a terceira e última versão da BNCC²⁰. O documento, que norteará a produção dos currículos de todas as escolas brasileiras nos próximos anos, foi entregue pelo Ministro da Educação, Mendonça Filho, ao CNE. Apesar de ainda existirem muitas críticas em relação ao documento, o envolvimento de diferentes sujeitos participantes da elaboração conferiu legitimidade ao processo.

Para o Ensino Fundamental, mais precisamente para a alfabetização, uma das principais mudanças trazidas pela terceira versão do documento em relação à anterior é a definição de que as crianças devem estar plenamente alfabetizadas até o final do 2º ano do Fundamental. Até o momento, a idade para concluir-se a alfabetização,

²⁰ Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

como já mencionamos, era de oito anos de idade, conforme a definição do programa de formação do PNAIC.

Em entrevista ao portal da Nova Escola (SEMIS, 2017), Maria Helena Guimarães, secretária executiva do MEC e presidente do Comitê Gestor da BNCC, deixa claro que a Base não é sinônimo de currículo. Segundo a entrevistada, a Base deve ser vista como uma referência nacional do que é considerado fundamental para o processo de ensino e aprendizagem nas escolas públicas e privadas brasileiras. O texto da Base define os conhecimentos essenciais, direitos e objetivos de aprendizagem de todos os estudantes do país.

Todavia, depois da elaboração do texto da BNCC na versão definitiva, o grande desafio estará na sua implementação. Concordamos com Penido (2016) quando a autora afirma que: “Se elaborar uma nova proposta curricular já é um grande desafio para o Brasil, imagine-se assegurar sua utilização por milhares de escolas e milhões de professores espalhados pelas mais diferentes regiões do país” (PENIDO, 2016, p. 290).

Ao pesquisar como as escolas fazem políticas, Ball, Maguire e Braun (2016, p. 22) afirmam que: “A política é fácil, as atuações não são”. Segundo os autores:

Espera-se que escolas e professores estejam familiarizados com várias políticas (e por vezes contraditórias) – capazes de atuá-las -, que são planejadas para eles por outros, e eles são responsáveis por essa tarefa. [...]. Presume-se simplesmente que as escolas podem e irão responder, e responder rapidamente, às múltiplas demandas de políticas e a outras expectativas. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 22).

Como havíamos registrado anteriormente, as políticas são implementadas de formas muito subjetivas pelos sujeitos, principalmente porque as escolas possuem contextos culturais e institucionais variados, com diferentes atores, cada qual com suas experiências, histórias de vida e valores.

No capítulo a seguir, apresentaremos a Meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e do Plano Estadual de Educação 2015-2024. As estratégias desses Planos para a Meta 5 servirão de base para as estratégias apresentadas pelos municípios da AMFRI em seus Planos Municipais de Educação 2015-2024. Além disso, mostraremos o acompanhamento, no Brasil, das estratégias da Meta 5 do atual PNE.

6 AS ESTRATÉGIAS DA META 5 DO PNE e PEE 2014-2024

A quinta Meta do Plano Nacional de Educação 2014-2024 é relativa à alfabetização de crianças: “[...] alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental” (BRASIL, 2014a, p. 3). É uma meta bastante audaciosa, no que concerne à garantia de alfabetização de todas as crianças até o final do terceiro ano escolar. Garantir a alfabetização de todos significa adotar estratégias eficientes de trabalho, tanto no que se refere ao trabalho do professor quanto à capacidade da instituição escolar de gerir e respaldar esse trabalho, e sobretudo, de compreender como se dá o processo da alfabetização. Significa, ainda, que as estratégias adotadas precisam ser eficientes para todas as crianças, independentemente da variedade de contexto histórico-social, psicológico e do “ritmo” de aprendizagem que cada indivíduo apresenta. Isso posto, percebe-se que a alfabetização das crianças tem representado um desafio imenso para os educadores, para as escolas e para o país. Nesse sentido, as estratégias elaboradas devem, em seu conjunto, contribuir para o alcance da Meta estabelecida. Desse modo, as estratégias pensadas para a Meta 5 deverão cooperar para que todas as crianças estejam alfabetizadas até o fim do 3º ano do Ensino Fundamental.

Diferentes tipos de políticas educacionais, incorporadas às estratégias, atuam de modo a apoiar as ações entendidas como necessárias para o cumprimento da Meta. Tais políticas atendem não somente às demandas educacionais nacionais, mas também às necessidades educacionais internacionais, como nos compromissos firmados em Jomtien e em Dakar, por exemplo. Segundo Akkari (2011, p. 17): “Independente[mente] do país considerado, as políticas nacionais de Educação não podem mais ser concebidas e implementadas sem considerar os debates internacionais”. Por ser um desafio ainda longe de ser superado, a alfabetização vem fazendo parte do amplo debate da sociedade mundial há algum tempo. Ao fim da década de 1980, a UNESCO declara 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização. Ferreiro (2001) explica que

[...] 1990 inicia-se com uma novidade: não somente os organismos internacionais tradicionalmente vinculados à educação (Unesco, Unicef) inauguram a década da alfabetização e da educação básica, mas também o Banco Mundial decide investir na educação básica e incidir sobre as políticas dos governos. (FERREIRO, 2001, p. 8-9).

Para confirmar o exposto por Ferreiro (2001) a respeito do interesse do Banco Mundial nas políticas educacionais, Akkari (2011) reafirma:

Recentemente, esta mesma organização implicou-se, a partir da Conferência de Jomtien em 1990, na promoção da alfabetização e no acesso à Educação Básica nos países emergentes. A Conferência de Dakar, em 2000, intensificou e reforçou o lugar do Banco Mundial na orientação das políticas educacionais internacionais. (AKKARI, 2011, p. 31).

Gontijo (2014) reforça que a alfabetização deve ser vista como elemento essencial das políticas educacionais em todo o mundo, incluindo o Brasil. Para a autora,

[...] a centralidade da alfabetização está ligada ao fracasso das políticas mundiais em garantir a diminuição dos índices de analfabetismo entre a população adulta. Há também o fato de que, mesmo que o acesso à escola tenha sido democratizado em muitas regiões do mundo, a qualidade da educação – e principalmente a da alfabetização oferecida aos estudantes – não é suficiente para que se adquiram condições para continuar aprendendo. Além disso, a alfabetização é vista como um importante anunciador dos níveis de desenvolvimento, de diminuição das desigualdades sociais e de pobreza. (GONTIJO, 2014, p. 11).

Por essa razão, a alfabetização, o aumento do analfabetismo e o acesso à escola são vistos como indicadores de pobreza e de subdesenvolvimento. Para a autora, “[...] a alfabetização precisa tornar-se um elemento fundamental para a libertação e mudança social” (GONTIJO, 2014, p. 14).

Na busca por resultados satisfatórios, muitos países, incluindo o Brasil, vêm buscando alternativas para enfrentar a crise de desempenho dos estudantes na educação. Para Akkari (2011), a educação está no centro das tensões entre o global e o local, e com a globalização, tornou-se comum compartilhar sistemas educacionais que aparentemente funcionam. Nessa perspectiva, Ball (2001) afirma que:

A criação das políticas nacionais é, inevitavelmente, um processo de “bricolagem”; um constante processo de empréstimo e cópia de fragmentos e partes de ideias de outros contextos, de uso e melhoria das abordagens locais já tentadas e testadas, de teorias canibalizadoras, de investigação, de adoção de tendências e modas e, por vezes, de investimento em tudo aquilo que possa vir a funcionar. (BALL, 2001, p. 102).

Ball (2001) ainda ressalta que essas políticas frágeis tendem a falhar justamente porque resultam de acordos, podendo ou não funcionar, e que, em sua maioria, “[...] são retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de influência, produção e disseminação de textos e, em última análise, recriadas no contexto da prática” (BALL, 2001, p. 102).

O interesse em padronizar e reestruturar o currículo é uma demonstração dessa adoção de modelos educacionais internacionais. Nessa perspectiva, Akkari (2011) adverte que:

No campo das políticas educacionais, a globalização pode ter significados diferentes e às vezes contraditórios. Por um lado, a globalização, para alguns, pode produzir a ilusão de que existem algumas receitas universais que funcionam em todos os sistemas educacionais. Por outro lado, a globalização torna possível empréstimos em matéria de inovações educacionais e permite a circulação de ideias pedagógicas nunca vistas antes. (AKKARI, 2011, p. 23).

Portanto, por mais que um modelo educacional demonstre sucesso em sua aplicação, o contexto local deve ser considerado, pois “[...] cada contexto apresenta suas especificidades em matéria de Educação para além da pressão crescente das tendências globalizantes” (AKKARI, 2011, p. 24). Assim sendo, a garantia da alfabetização não deve ser diferente. Mesmo ao considerarmos a realidade do Brasil, ainda assim encontraremos necessidades específicas em cada região, em cada estado ou em cada município do nosso país.

A integração dos Planos vem para abranger tais especificidades. Mesmo em consonância com o PNE, tanto os Planos Estaduais quanto os Planos Municipais devem atender às suas demandas específicas. O PNE 2014-2024 representa o resultado dos debates realizados durante a sua elaboração, baseados, porém, na realidade de uma macropolítica. Como política macro, está baseado nas necessidades nacionais e também adequado às exigências internacionais. O Quadro 3 que segue relaciona cada estratégia da Meta 5 ao tipo de política educacional à qual está associada.

Quadro 3 - Meta 5 do PNE 2014-2014: estratégia e tipo de política

META 5 DO PNE 2014-2014:		
Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.		
Estratégia	Descrição da estratégia	Tipo de política
5.1	Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças.	Currículo
5.2	Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	Currículo

Continuação

5.3	Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.	Currículo
5.4	Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	Currículo
5.5	Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas.	Permanência
5.6	Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e ações de formação continuada de professores para a alfabetização.	Qualidade da prática docente
5.7	Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.	Permanência

Fonte: Elaborado pela autora com base em Brasil (2014a).

O tipo de política educacional que predomina nessa Meta é a política curricular. O currículo abrange uma multiplicidade de realidades e de contextos, sociais, econômicos e políticos, e procura regular maneiras de atingir-se a qualidade na educação. “Ele se comporta como um instrumento que tem a capacidade de estruturar a escolarização, [...] pois dispõe, transmite e impõe regras, normas e uma ordem que são determinantes” (SACRISTÁN, 2013, p. 20). Nessas regras, abrange-se classe, grau, método, o que e como ensinar, além da gestão, que tem sido o foco do dispositivo em uma visão gerencialista. Para o mesmo autor: “O currículo pode ser visto como um objeto que cria em torno de si campos de ação diversos, nos quais múltiplos agentes e forças se expressam em sua configuração, incidindo sobre aspectos distintos” (SACRISTÁN, 2000, p. 101). Esse campo de ação em torno da alfabetização, por exemplo, abrange os processos pedagógicos, as tecnologias educacionais, a garantia de permanência para grupos de pessoas consideradas como uma minoria, a avaliação como forma de monitoramento de resultados, a formação de professores alfabetizadores e o apoio à inclusão de pessoas com deficiência.

Verificaremos, a seguir, de que forma a Meta 5 tem sido monitorada e seus resultados até o presente momento.

6.1 O ACOMPANHAMENTO DA META 5 DO PNE 2014-2024

A Meta 5 do PNE 2014-2024, que é específica para a alfabetização, possui dispositivos de controle que pretendem acompanhar o segmento das atividades realizadas e os seus resultados. Como relatamos anteriormente, além dos estudos do INEP, o Observatório do PNE realiza um acompanhamento constantemente atualizado das estratégias de cada meta, tanto em âmbito nacional quanto local. A alfabetização não ficou longe do cenário mundial e o conceito de performatividade também vem se fazendo presente nessa área do ensino.

Mais do que somente uma estrutura de vigilância, há, na verdade, um fluxo de performatividades contínuas e importantes, isto é, um espetáculo. O que está em jogo não é a possível certeza de ser sempre vigiado, tal como no clássico panóptico, e sim a certeza e a instabilidade de ser avaliado de diferentes maneiras, por diferentes meios e por distintos agentes; é o “surgimento” do desempenho, da *performance* – o fluxo de exigências que mudam, expectativas e indicadores que nos fazem continuamente responsabilizados e constantemente vigiados [...]. (BALL, 2001, p. 110, grifo do autor).

A cultura de desempenho, de *performance*, vem se configurando no sistema educacional neoliberal como um novo panóptico²¹. Para Ball (2001, p. 105): “O estabelecimento de uma nova cultura de desempenho competitivo envolve o uso de uma combinação de devolução, objetivos e incentivos de forma a gerar uma reconfiguração institucional”. No caso da alfabetização, o desempenho dos envolvidos é medido por meio de avaliações nacionais como a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e a Provinha Brasil, de dados coletados em monitoramentos direcionados aos gestores, de dados fornecidos pelos formadores e pelos professores alfabetizadores acompanhados pelo atual programa - o PNAIC.

No Quadro 4 a seguir, podemos verificar como o monitoramento e o acompanhamento de cada estratégia da Meta 5, no cenário nacional, promovido pela plataforma virtual do Observatório²² do PNE 2014-2014, têm sido registrados.

²¹ É um dispositivo disciplinar descrito por Foucault (1987) em que todos os indivíduos são vigiados por todos os lados, induzindo no sujeito um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento automático do poder. A arquitetura do Panóptico pode ser conferida em sua obra *Vigiar e Punir*, com primeira publicação em 1975.

²² “Levantamento realizado pelo consultor Ricardo Martins, em 2015, sob encomenda do OPNE. O texto apresentado é um retrato da situação da estratégia até 2015, suas perspectivas de desenvolvimento e pequenas observações sobre indicadores e status de implementação. Considerando que todos os programas federais mencionados já existiam antes mesmo da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), e que a grande maioria não possui avaliação dos resultados, não é possível afirmar que esses programas de fato atendem e cumprem a estratégia com a qual se relaciona.” Disponível

Quadro 4 - Acompanhamento da Meta 5 do PNE 2014-2014

Acompanhamento da Meta 5 do PNE 2014-2014: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.		
Estratégias	Status fornecido pelo Observatório do PNE Atualizado em outubro de 2017	
	Contexto	Painel
5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças.	As ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC pretendem estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, embora não esteja evidente a articulação com as estratégias desenvolvidas na pré-escola. Lançado pelo Governo Federal em 2012, o Pacto prevê apoio técnico e financeiro para desenvolver ações que promovam a alfabetização das crianças até os 8 anos de idade. O Pacto prevê a elaboração e distribuição de materiais didáticos, formação de professores e a realização de avaliações nacionais, a cargo do Ministério da Educação, por intermédio do INEP. As universidades federais estão encarregadas de oferecer curso presencial de 2 anos para os professores alfabetizadores, com carga horária de 120 horas por ano, baseado no Programa Pró-Letramento, cuja metodologia propõe estudos e atividades práticas. Os encontros com os professores alfabetizadores são conduzidos por orientadores de estudo, professores das redes, que farão um curso específico, com 200 horas de duração por ano, ministrado por universidades públicas. Além da iniciativa do MEC, é preciso ressaltar o esforço das redes de ensino, em especial, dos municípios, que demandarão da União apoio técnico e financeiro. Uma ressalva importante é em relação à não divulgação dos resultados do PNAIC, bem como à realização de avaliação da formação.	Estratégia em andamento. Resultados do PNAIC não divulgados.
5.2 Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental.	Já foi realizada, em 2013 e 2014, a Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA, pelo INEP/MEC. Em 2015, a avaliação não foi aplicada. O estímulo ao monitoramento e a implementação de medidas pedagógicas estão previstos no âmbito das ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - PNAIC.	Estratégia realizada, considerando a aplicação da ANA, que deixou de ser anual (será aplicada bianualmente).
5.3 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para alfabetização de crianças, assegurada a diversidade	A seleção, certificação e divulgação de tecnologias para a alfabetização, contemplando a diversidade de métodos e propostas pedagógicas não é uma marca do programa Federal voltado para essa política. Pela abrangência do programa, não parece	Estratégia em andamento. Resultados do PNAIC não divulgados.

de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.	haver espaço ou previsão para essa diversidade. Um instrumento importante é o Guia de Tecnologias Educacionais (http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_cman&view=download&alias=9909-guias-tecnologias-2011-12&category_slug=fevereiro-2012-pdf&Itemid=30192), desenvolvido pelo MEC, embora haja ferramentas com concepções diferentes de alfabetização.	
5.4 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	Essa estratégia está fortemente relacionada com a anterior. Não aparecem políticas que proporcionem a divulgação e o intercâmbio de experiências diversificadas. O programa, de âmbito nacional, tende à padronização.	Estratégia em andamento. Resultados do PNAIC não divulgados.
5.5 Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas.	O Pronacampo apoia a elaboração de material didático específico para a população do campo e a formação docente, como o Saberes da Terra. No entanto, não se encontram, na divulgação dos programas federais de apoio à educação no campo, indígena e quilombola, referências à produção de materiais didáticos específicos para a alfabetização das crianças dessas populações, ainda que todos reportem o apoio genérico à elaboração desses materiais, sem precisar o foco do nível de escolarização.	Atual 67 % em 2014. Em destaque a porcentagem de escolas indígenas que ministram as aulas utilizando a língua indígena.
5.6 Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de Pós-Graduação <i>stricto sensu</i> e ações de formação continuada de professores para a alfabetização.	Nessa estratégia, propõe-se incentivar a formação dos professores responsáveis pela alfabetização das crianças. Como a Meta 5 almeja alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental, então será acompanhada a formação dos professores dessa etapa.	Atual 72,6 % em 2013. Será acompanhada a porcentagem de professores dos 3 primeiros anos do Ensino Fundamental com Superior Completo e com Pós-Graduação.
5.7 Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização	Não há registro de informações sobre a alfabetização de pessoas com deficiência ou alfabetização bilíngue para pessoas surdas, embora os estudantes com deficiência sejam avaliados pelo SAEB (Prova Brasil, ANA e ANEB ²³). Além disso, é	Estratégia não realizada. Não há registro de informações sobre o tema da

²³ “A Avaliação Nacional da Educação Básica - ANEB utiliza os mesmos instrumentos da Prova Brasil/Anresc e é aplicado com a mesma periodicidade. Diferencia-se por abranger, de forma amostral, escolas e alunos das redes públicas e privadas do País que não atendem aos critérios de participação

bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.	preciso avançar para que esses estudantes não sejam excluídos no momento da aplicação das provas, seja porque são “orientados” por professores e gestores a não participar do exame, seja porque não são asseguradas as condições de acessibilidade nas provas, com textos e imagens ampliadas, presença de tradutor-intérprete durante a aplicação, entre outros recursos.	estratégia, nem levantamento disponível.
--	---	--

Fonte: Elaborado e editado pela autora com base em Observatório do PNE (2017).

Podemos perceber que muitas estratégias estão longe de apresentarem resultados satisfatórios, outras ainda nem apresentam dados que possam ser monitorados. Das sete estratégias, cinco estão vinculadas ao PNAIC, ou seja, o Governo acredita que apenas um programa (que nem tem sido levado a sério pelos governantes, dada a sua instabilidade de implementação a cada ano) poderá abranger as estratégias de uma meta tão importante. Quanto às outras duas estratégias, que contemplam a alfabetização de grupos pertencentes a uma minoria (crianças indígenas, quilombolas, populações itinerantes e com deficiências), segundo o Observatório do PNE (2017), que é o órgão que vem acompanhando a execução dessas estratégias, nem sequer existem dados, referência de política pública ou de materiais específicos que atendam a esse público. Além disso, o Pronacampo²⁴, que é um programa que contempla a formação dos alunos e dos professores do campo, não apresentou à plataforma informações ou dados relevantes para um monitoramento.

Ao refletirmos sobre os dados expostos pelo Observatório, resultantes de um acompanhamento dos programas destinados à alfabetização de crianças, podemos observar que a qualidade do ensino no Brasil ainda é um grande desafio. Sem investimento não é possível conceber uma educação de qualidade. Sem financiamento, os programas deixam de ser eficientes. Ao falar sobre a quantidade de analfabetos no Brasil, entre jovens e adultos, Gontijo (2014) reforça a necessidade do investimento em políticas públicas. Para a autora:

da Anresc/Prova Brasil, e que pertencem às etapas finais dos três últimos ciclos da Educação Básica: em áreas urbanas e rurais 5º ano (4ª série) e 9º ano (8ª série) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio regular.” Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-aneb>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

²⁴ Criado por meio do Decreto Nº 7.352/2010, o PRONACAMPO é, segundo o *site* oficial, o conjunto “[...] de ações articuladas que asseguram a melhoria do ensino nas redes existentes, bem como a formação dos professores, produção de material didático específico, acesso e recuperação da infraestrutura e qualidade da educação no campo em todas as etapas e modalidades [...]”. Disponível em: <<http://pronacampo.mec.gov.br>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

Também a qualidade da educação oferecida às crianças é outro desafio da mesma proporção, pois o investimento e o estabelecimento da educação e da alfabetização como prioridades efetivas no interior das políticas públicas poderão contribuir para evitar que a escola continue a produzir analfabetos ou indivíduos que não sabem usar os conhecimentos aprendidos para agir criticamente no mundo e responder ativamente às demandas das práticas sociais e profissionais que requerem o uso da leitura e da escrita. (GONTIJO, 2014, p. 4-5).

Depois dessa reflexão, ficam os questionamentos: É possível acreditar em uma educação de qualidade em que as verbas públicas sejam investidas em projetos e em políticas educacionais eficientes? Existe seriedade e compromisso àquilo que foi proposto para a educação no PNE?

Ao analisar os Planos Municipais de Educação 2014-2024 dos dez municípios que compõem a AMFRI, procuraremos compreender as estratégias pensadas por eles para a Meta 5, observando como esses municípios compreenderam e interpretaram essa Meta tão importante para a alfabetização.

6.2 AS ESTRATÉGIAS DA META 5 DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA

O Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC) 2015-2024 representa o primeiro PEE aprovado democraticamente pelas instâncias decisivas de poder. O documento segue as premissas do PNE e possui 12 diretrizes, 19 metas e 312 estratégias. O PEE/SC foi elaborado a partir de discussões nas escolas, conferências municipais, regionais e estadual com participação da sociedade. O Plano Estadual também passou pelas contribuições do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Fórum Estadual de Educação (FEE).

No Quadro 5 a seguir, apresentamos as estratégias da Meta 5 do Plano Estadual de Educação 2015-2024, que foi baseado no PNE 2014-2024. Além de manter as sete estratégias do PNE, os elaboradores da versão estadual agregaram outras quatro, que consideram importantes para cumprir o desafio de alfabetizar todas as crianças até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental.

Quadro 5 – Estratégias da Meta 5 do Plano Estadual de Educação 2015-2024 de Santa Catarina

Plano Estadual de Educação de Santa Catarina
5.1 Estruturar os processos pedagógicos a fim de garantir a alfabetização plena a todas as crianças até o final do terceiro ano do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na educação infantil com a valorização dos professores, alfabetizadores e com formação continuada e apoio pedagógico específico.
5.2 Criar e implementar, onde não houver, política de alfabetização que garanta a permanência dos professores alfabetizadores para os três primeiros anos do ensino fundamental.
5.3 Instituir instrumentos de avaliação sistêmica, periódica e específica, para aferir a alfabetização das crianças, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento.
5.4 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.
5.5 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.
5.6 Garantir a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas.
5.7 Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação stricto sensu e ações de formação continuada de professores para a alfabetização.
5.8 Assegurar a alfabetização das pessoas, público da educação especial, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.
5.9 Promover, em consonância com as Diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuarem como mediadores da leitura.
5.10 Implantar, até o segundo ano de vigência do Plano, programas de incentivo à leitura.
5.11 Garantir a continuidade de programas de alfabetização que apresentem bons resultados, no sentido de que se tornem políticas públicas de Estado.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Santa Catarina (2015).

A Meta 5 do PEE/SC apresenta, além das sete estratégias que estão em consonância com o PNE, um acréscimo de mais quatro estratégias que visam dar qualidade à alfabetização do Estado. As estratégias 5.2 e 5.11 são referentes à qualidade da prática docente, as quais pretendem assegurar a permanência dos professores alfabetizadores no bloco de alfabetização e garantir a continuidade dos programas de alfabetização já existentes no Estado. As estratégias 5.9 e 5.10 representam uma política de currículo: a primeira cita a capacitação dos envolvidos em educação na formação das Diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura; e a segunda fomenta a vontade de implantarem-se programas de incentivo à leitura, representando uma originalidade do Estado na política curricular de SC.

Durante as análises das estratégias da Meta 5, verificaremos se os municípios da AMFRI contemplarão os acréscimos apresentados no Plano Estadual de Santa Catarina em seus Planos Municipais.

Nesta pesquisa, analisaremos o texto das estratégias da meta para alfabetização dos Planos Municipais de Educação 2015-2014 para observarmos como os municípios elaboraram suas políticas. Assim sendo, no capítulo a seguir apresentaremos as análises das estratégias para alfabetização dos municípios que compõem a AMFRI, em seus Planos Municipais de Educação, bem como ressaltaremos as que foram mantidas em consonância com a Meta 5 do PNE, quais os municípios que incluíram originalidades e, ainda, quais foram as ausências.

7 AS ESTRATÉGIAS PARA ALFABETIZAÇÃO NOS PLANOS MUNICIPAIS

Para a análise dos dados, organizamos, em quadros, as estratégias de cada município, a fim de categorizá-las. Em primeiro lugar, elaboramos um quadro descritivo, contendo todas as estratégias de todos os municípios, referentes à meta de alfabetização. Depois, constatamos que seria relevante pintar cada estratégia com uma cor que a identificasse. Dessa forma, colorimos as estratégias semelhantes com as mesmas cores. Ao observarmos o resultado final do quadro, percebemos que as estratégias poderiam ser categorizadas. Estabelecemos o critério de categorização de acordo com os tipos de políticas presentes na Meta 5, que são: as políticas de currículo, políticas de permanência e políticas de qualidade da prática docente (ver Quadro 2, p. 30). Discorreremos sobre os conceitos dessas políticas à medida que analisarmos os textos das estratégias propostas pelos municípios para a alfabetização de suas redes de ensino.

Iniciaremos as análises pelas políticas de currículo. O currículo tem por objetivo organizar uma série de práticas educativas e determinar a função social da escola. No entanto, conceituá-lo torna-se um tanto complexo, por sua intensa magnitude. Concordamos com Sacristán (2000) quando afirma que:

É difícil ordenar num esquema e num único discurso coerente todas as funções e formas que parcialmente o currículo adota, segundo as tradições de cada sistema educativo, de cada nível ou modalidade escolar, de cada orientação filosófica, social e pedagógica, pois são múltiplas e contraditórias as tradições que se sucederam e se misturaram nos fenômenos educativos. Não devemos esquecer que o currículo não é uma realidade abstrata à margem do sistema educativo em que se desenvolve e para qual se planeja. (SACRISTÁN, 2000, p. 15).

Segundo o autor, não podemos esquecer que “[...] o currículo supõe a concretização dos fins sociais e culturais, de socialização, que se atribui à educação escolarizada [...]” (SACRISTÁN, 2000, p. 15). Para ele, no currículo, expressam-se o equilíbrio entre forças e interesses que gravitam entre o sistema educativo. O currículo está sedimentado historicamente em uma trama cultural, social, política e escolar, carregado, portanto, de valores.

De acordo com os estudos de Sacristán (2000), o currículo pode ser analisado a partir de cinco contextos, quais sejam:

- O ponto de vista sobre sua função social como ponte entre a sociedade e a escola.

- Projeto ou plano educativo, pretensão ou real, composto de diferentes aspectos, experiências, conteúdos, etc.
- Fala-se do currículo como a expressão formal e material desse projeto que deve apresentar, sob determinado formato, seus conteúdos, suas orientações e suas sequências para abordá-lo, etc.
- Referem-se ao currículo os que o entendem como um campo prático. Entendê-lo assim supõe a possibilidade de: 1) analisar os procedimentos instrutivos e a realidade da prática a partir de uma perspectiva que lhes dota de conteúdo; 2) estudá-lo como território de intersecção de práticas diversas que não se referem apenas aos processos de tipo pedagógico, interações e comunicações educativas; 3) sustentar o discurso sobre a interação entre a teoria e a prática em educação.
- Referem-se a ele os que exercem um tipo de atividade discursiva acadêmica e pesquisadora sobre todos estes temas. (SACRISTÁN, 2000, p. 14-15).

O currículo também se modela dentro de um contexto. No caso dos municípios, ele está relacionado aos seus processos e à sua realidade. Perceberemos, aqui, a multiplicidade de ações que o currículo representa, bem como sua interdependência com outros campos da educação.

Observaremos, a seguir, quais estratégias baseadas nas políticas de currículo foram pensadas pelos municípios, para que possam atingir a meta da alfabetização de cada PME 2015-2024, em suas redes de ensino, e analisaremos se esses textos produzidos realmente sustentam tal meta.

Para analisar as estratégias, torna-se importante definir o que significa a palavra “estratégia”. Segundo o dicionário *online* Dicio²⁵, em seu primeiro conceito, estratégia significa: “Meios desenvolvidos para conseguir alguma coisa”. No dicionário Michaelis *online*²⁶, significa “3 - Arte de utilizar planejadamente os recursos de que se dispõe ou de explorar de maneira vantajosa a situação ou as condições favoráveis de que porventura se desfrute, de modo a atingir determinados objetivos”. No dicionário Aurélio (FERREIRA, 2011, p. 401), no conceito 2, define-se “estratégia” como: “Modo de utilizar os meios de que dispõe, de aproveitar condições favoráveis a um projeto, etc.”.

Verificaremos, dessa forma, quais foram os meios, os recursos disponíveis ou as maneiras que os municípios encontraram para atingir a Meta 5, que é alfabetizar todas as crianças do Ensino Fundamental até os oito anos de idade.

²⁵ Dicionário Dicio: Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/estrategia/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

²⁶ Dicionário Michaelis: Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/estrat%C3%A9gia/>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

A seguir, analisamos as políticas de currículo da meta de alfabetização, de cada município que compõe a AMFRI. Para analisar as políticas de currículo, organizamos as estratégias curriculares em um quadro (Quadro 6 – Apêndice A). Criamos unidades de significância para que pudéssemos compará-las e definir as que se assemelhavam, colocando nas mesmas linhas as que representavam o mesmo contexto. Desse modo, foi possível observar as permanências, as originalidades e as ausências. Repetimos esse processo nas políticas de permanência e de qualidade da prática docente.

7.1 POLÍTICAS DE CURRÍCULO PARA A META 5 DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO ANALISADOS

Como mencionamos anteriormente, as políticas educacionais curriculares nacionais vêm sendo formuladas segundo as orientações dos organismos internacionais, dentre eles Banco Mundial, FMI, OCDE, UNESCO, entre outros. De acordo com os documentos oficiais, tais orientações visam o combate à pobreza, a erradicação do analfabetismo e o acesso à educação de qualidade, pensadas no sentido de solucionar os problemas econômicos e sociais do país.

Ao sobrepor os problemas sociais ao de desenvolvimento da intelectualidade, a escola acaba se reduzindo a “[...] atender conteúdos ‘mínimos’ de aprendizagem numa escola simplificada, aligeirada, atrelada a demandas imediatas de preparação da força de trabalho” (LIBÂNEO, 2016, p. 47). Dessa forma, implanta-se uma política de avaliação de desempenho, que exige resultados, desvaloriza o processo de ensino e aprendizagem, a didática, a ciência, e minimiza o papel do professor.

Libâneo (2016) menciona que as políticas educacionais formuladas pelos organismos internacionais desde 1990 vêm afetando negativamente o funcionamento interno das escolas e do trabalho didático-pedagógico dos professores. Para o autor:

Ficando a educação escolar restrita a objetivos de solução de problemas sociais e econômicos e a critérios do mercado, compromete-se seu papel em relação a suas finalidades prioritárias de ensinar conteúdos e promover o desenvolvimento das capacidades intelectuais dos alunos. (LIBÂNEO, 2016, p. 48).

Segundo o referido autor, os baixos índices de desempenho dos alunos brasileiros devem-se ao empobrecimento do conhecimento e à desvalorização dos conteúdos e dos métodos.

Com relação às políticas de currículo para a alfabetização, o que os municípios que compõem a AMFRI elaboraram em seus Planos Municipais? Na sequência,

apresentaremos uma análise de cada estratégia das políticas de currículo contida no PNE 2014-2024, referente à meta 5, quais sejam: 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4. Apresentaremos, também, as demais políticas de currículo que não constam no PNE, mas foram elaboradas pelos municípios em seus Planos para atingir a meta de alfabetização.

7.1.1 Estratégia 5.1 do PNE: articulação da pré-escola com o Ensino Fundamental

A primeira estratégia da Meta 5 do PNE 2014-2024 está presente nos Planos Municipais de oito dos dez municípios pesquisados.

5.1. Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos (as) professores(as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças. (BRASIL, 2014a, p. 3).

Como estratégia de um contexto macro, procura-se articular as ações do Ensino Fundamental com a pré-escola. Já, em um contexto micro, espera-se que os municípios elaborem ações que favoreçam essa articulação entre os alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, visando a continuidade do processo pedagógico que venha a favorecer a alfabetização das crianças.

Ilhota e Camboriú não apresentam algo sobre essa estratégia em seus Planos. O fato curioso foi que, embora esses municípios não tenham mencionado nenhuma estratégia de ação que envolva a articulação entre a Pré-escola e o Ensino Fundamental, ambos aderiram ao PNAIC 2017, que teve como proposta de formação continuada envolver os professores da Educação Infantil.

Dos oito municípios que mantiveram essa estratégia em seu PME, apenas os municípios de Itapema e Itajaí mencionam a questão da articulação com a Educação Infantil com um texto próprio, ou seja, não foi copiado do PNE como os outros seis. No entanto, Itapema foi o único que, com originalidade, descreveu quais serão as ações estratégicas para atingir a meta para a alfabetização:

PME de Itapema:

3.2 - Promover e garantir momentos de Integração entre alunos e professores do último ano da Educação Infantil com os alunos e professores do primeiro ano do Ensino Fundamental, mediante visitas e participação em eventos escolares. (ITAPEMA, 2015, p. 35).

No PME de Itapema, a Meta para a alfabetização é a Meta 3, e não a Meta 5 como no PNE. Apesar de ter sido o único município a apresentar uma originalidade diante do texto da estratégia 5.1 do PNE, notamos que ainda é uma estratégia tímida visto que, de acordo com o documento, a participação dos alunos da pré-escola dar-se-á nos momentos de eventos escolares, o que os afasta da realidade escolar ao qual irão se deparar no próximo ano letivo.

Acreditamos que a estratégia 5.1 do PNE seja importante para suscitar a discussão de pontos relevantes para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, tais como: a idade certa para iniciar a alfabetização e a ruptura dos processos da Educação Infantil com os anos iniciais. O primeiro ponto trata da tensão existente entre a “idade certa” pré-definida pelo governo para iniciar os trabalhos de alfabetização e a idade em que esse processo deva ser concluído. Para Ferreiro (2011), ao instituir-se que apenas no Ensino Fundamental será iniciado o processo de alfabetização, “[...] vemos as salas da pré-escola sofrerem um meticuloso processo de limpeza, até que delas desapareçam quaisquer traços de língua escrita” (FERREIRO, 2011, p. 93-94). E, no caso contrário, ao instituir que se pode iniciar a aprendizagem da leitura e da escrita na pré-escola, comumente vemos a sala de aula das turmas do Pré muito semelhantes às do primeiro ano, o que é tão prejudicial quanto. A prática docente passa a seguir o modelo das mais tradicionais práticas de alfabetização: “[...] exercício de controle motriz e discriminação perceptiva, reconhecimento e cópia de letras, sílabas ou palavras, repetições em coro... e nenhum uso funcional da língua escrita” (FERREIRO, 2011, p. 94).

Consideramos que o importante não vem a ser a idade em que a alfabetização iniciará, mas quais estratégias que o professor utilizará na mediação do conhecimento da leitura e da escrita e da linguagem matemática. Uma proposta lúdica, inserida no cotidiano da criança, participativa, que envolva a experimentação, poderá trazer muitos benefícios para a criança da Educação Infantil, em sua trajetória escolar. Sobre alfabetizar as crianças na Educação Infantil, Ferreiro (2011) afirma que:

Em vez de nos perguntarmos se “devemos ou não devemos ensinar”, temos de nos preocupar em DAR ÀS CRIANÇAS OCASIÕES DE APRENDER. A língua escrita é muito mais que um conjunto de formas gráficas. É um modo de a língua existir, é um objeto social, é parte do nosso patrimônio cultural. (FERREIRO, 2011, p. 99, grifo da autora).

Diante da inquietação da “idade certa”, o MEC determinou, por meio da BNCC, que a criança deve estar alfabetizada até os sete anos de idade ou ao final do segundo ano do Ensino Fundamental. Consta no texto da BNCC (2017):

Embora, desde que nasce e na Educação Infantil, a criança esteja cercada e participe de diferentes práticas letradas, é nos anos iniciais (1º e 2º anos) do Ensino Fundamental que se espera que ela se alfabetize. Isso significa que a alfabetização deve ser o foco da ação pedagógica. (BRASIL, 2017d, p. 87).

No entanto, o PNAIC continua mantendo a sua política de alfabetização até o final do terceiro ano do Ensino Fundamental ou oito anos de idade, mesmo tendo incluído a Educação Infantil em sua proposta de formação de professores. No texto dos Planos Municipais analisados, por exemplo, quando se especificam as idades, os períodos ou o ciclo de alfabetização, são mencionados pelos municípios os termos: “ao fim do terceiro ano”, “até os oito anos” ou “nos três primeiros anos do Ensino Fundamental”. Essa discrepância entre os documentos mostra a tensão existente sobre a alfabetização, o que pode gerar insegurança para os alfabetizadores.

O segundo ponto relevante dessa articulação entre a Educação Infantil e o Ensino Fundamental é justamente fazer com que a criança de seis anos não sinta a ruptura quase que inevitável ao sair da Pré-escola e ingressar no primeiro ano do Ensino Fundamental. Ao tratar da transição da Educação Infantil para o Ensino Fundamental, a BNCC (2017) defende que:

A transição entre essas duas etapas da Educação Básica requer muita atenção, para que haja equilíbrio entre as mudanças introduzidas, garantindo integração e continuidade dos processos de aprendizagens das crianças, respeitando suas singularidades e as diferentes relações que elas estabelecem com os conhecimentos, assim como a natureza das mediações de cada etapa. Torna-se necessário estabelecer estratégias de acolhimento e adaptação tanto para as crianças quanto para os docentes, de modo que a nova etapa se construa com base no que a criança sabe e é capaz de fazer, em uma perspectiva de continuidade de seu percurso educativo. (BRASIL, 2017d, p. 51).

Por tratar-se de uma estratégia importante para o processo de alfabetização, que abarca tanto as crianças da Pré-escola quanto dos anos iniciais, acreditamos que todos os municípios devessem propor ações em seus Planos Municipais de Educação para o acolhimento das crianças da pré-escola na nova etapa da Educação Básica. Entretanto, dos dez Planos Municipais de Educação analisados, oito apresentaram essa estratégia. Destes, seis copiaram o texto do PNE e apenas dois trouxeram um texto com originalidade. Apesar disso, é perceptível que nenhum dos dez municípios

compreendeu a importância de se pensar políticas públicas eficientes, que favoreçam o trabalho pedagógico realizado tanto na Educação Infantil como no primeiro ano do Ensino Fundamental, favorecendo a articulação e o acolhimento entre eles.

Espera-se que a participação da comunidade escolar na elaboração de políticas públicas seja um exercício que venha a contribuir para a melhoria da qualidade na educação. Apenas quando os participantes desses processos perceberem a importância que existe em compreender o que se lê, o que se escreve e o que se elabora, é que teremos, enfim, propostas eficientes na resolução dos problemas educacionais.

7.1.2 Estratégia 5.2 do PNE: instrumentos de avaliação

A estratégia 5.2 do PNE vem propor que, além das aplicações de avaliações externas, como a Provinha Brasil e a ANA, os municípios e as escolas também instituem avaliações internas com vistas a acompanhar a aprendizagem e o desenvolvimento dos estudantes. O Brasil vem seguindo a “cultura de desempenho”, citada por Ball, Maguire e Braun (2016), baseando-se nos modelos internacionais, como os dos Estados Unidos, França e Inglaterra, que possuem sistemas de avaliação da Alfabetização.

Nesse caso, estatísticas, números e índices são fundamentais. Eles “[...] adquiriram importância central na cultura política moderna, exatamente porque possibilitam medir o sucesso das políticas e das estratégias adotadas para o governo das populações” (PARAÍSO, 2012, p. 91-92). Os números precisam ser divulgados para justificar as medidas adotadas pelos governos e para medir a *performance* dos envolvidos nesse processo.

A estratégia 5.2 do PNE 2014-2024 também trata do currículo, no campo das avaliações externas.

5.2. Instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental. (BRASIL, 2014a, p. 3).

A estratégia relacionada à avaliação está presente nos Planos Municipais de Educação de todos os municípios analisados. No entanto, seis dos dez municípios apenas copiou o texto original do PNE, adequando o texto ao contexto local. Já o município de Penha copiou o texto dessa estratégia literalmente, sem tomar o cuidado de observar que a escrita tal como está apresentada no PNE destina-se ao âmbito nacional. As originalidades ficaram a cargo dos municípios de Ilhota, Itapema e Itajaí, que apresentaram ações específicas de aplicação e monitoramento da alfabetização. Observam-se, assim, os textos desses municípios:

PME de Itapema:

3.3 Aplicar instrumentos de avaliação internos e externos e acompanhar os resultados, para o planejamento de ações que priorizem a alfabetização ao final do ciclo de alfabetização. (ITAPEMA, 2015, p. 34).

Para Itapema, o acompanhamento dos resultados nas avaliações servirá de base para o planejamento de ações que favoreçam a alfabetização dos alunos. Nesse contexto, monitora-se a aprendizagem do aluno.

PME de Itajaí:

5.5 Planejar e acompanhar as intervenções a partir dos resultados das avaliações externas para o bloco de alfabetização. (ITAJAÍ, 2015, p. 93).

Já Itajaí pretende acompanhar e planejar, por meio dos resultados das avaliações externas, as intervenções realizadas pelos profissionais da educação. Dessa forma, nesse contexto, monitora-se a prática pedagógica do professor.

O município de Ilhota apresentou cinco estratégias a respeito da avaliação:

PME de Ilhota:

5.1 Avaliar e monitorar três vezes ao ano o desenvolvimento dos alunos para garantir a alfabetização de todos até o final do 3º ano, aplicando diagnósticos em nível de rede, a fim de traçar estratégias para intervenção, durante toda a vigência do plano;

5.2 Definir com os professores, indicadores qualitativos e quantitativos de aprendizagem;

5.3 Manter instrumentos de avaliação sistêmica, periódica e específica, durante a vigência desse plano, para aferir a alfabetização das crianças, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento;

5.4 Manter a realização de avaliação diagnóstica da aprendizagem dos alunos por meio de provas elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação para o ciclo de alfabetização três vezes ao ano, e demais turmas pelo menos uma aplicação anual, durante a vigência desse plano;

5.5 Garantir o repasse dos resultados da avaliação diagnóstica dos alunos aos diretores, coordenadores e professores dos resultados adquiridos. (ILHOTA, 2015, p. 83).

Ilhota parece ter preocupação em monitorar o desempenho dos seus estudantes. De acordo com o documento, por meio de avaliações diagnósticas, pretende-se analisar os resultados obtidos nas avaliações para quantificar a aprendizagem dos alunos e qualificar as estratégias de intervenção pedagógica.

Diante dos Planos Municipais analisados, percebemos que a avaliação externa foi uma preocupação apresentada por todos os municípios, seguindo a tendência mundial já mencionada anteriormente, da “política de desempenho” (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016) que monitora a aprendizagem dos alunos e o trabalho do professor, em uma perspectiva de controle social. Cada município com seu objetivo bem delineado manifestou a intenção de medir a aprendizagem, ou a intenção de monitorar o desempenho dos professores, ou, ainda, ambos.

Acreditam que, por meio da cultura de padrões e de desempenho, possam atingir a qualidade na educação e na alfabetização, além de indicar os culpados pelo fracasso escolar. Geralmente, a culpa do fracasso escolar recai sobre o aluno, sobre a família ou sobre o professor. Os testes de desempenho não são suficientes para indicar onde está o problema e como resolvê-lo. Eles apenas apontam quem não está aprendendo ou quem não está conseguindo ensinar, não expressam os motivos. Com a intenção de classificar, acabamos excluindo.

7.1.3 Estratégia 5.3 do PNE: tecnologias educacionais

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, bem como o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina 2015-2024, comprometem-se, na estratégia 5.3, em:

5.3. Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos. (BRASIL, 2014a, p. 3).

A tecnologia é apresentada como uma aliada do trabalho com a alfabetização. Os jogos digitais ajudam a desenvolver a concentração, o raciocínio lógico e a colaboração entre as crianças, além de incentivar a leitura e a escrita. Pesquisadora da área das tecnologias no processo de ensino e aprendizagem, Garofalo (2018) afirma que o ato de jogar explora a movimentação mental que faz com que a criança coloque em prática o aprendizado adquirido para avançar as fases, testar hipóteses e

explorar a sua criatividade. Os jogos não devem ser vistos apenas como uma forma de diversão; eles favorecem a apropriação e a interpretação da linguagem oral e escrita, primordiais na alfabetização.

Desse modo, a estratégia 5.3 vem a reforçar a necessidade de que as escolas estimulem o professor a utilizar-se das tecnologias educacionais como aliada do seu trabalho alfabetizador. Muitas plataformas estão disponibilizadas em recursos educacionais abertos²⁷, o que possibilita o acesso a diversas fontes de pesquisa, jogos e ambientes virtuais. No entanto, um fator que prejudica o acesso às tecnologias educacionais é o pouco investimento que o país tem disponibilizado às escolas. Muitas escolas brasileiras ainda não possuem recursos digitais, laboratório de informática; outras possuem poucos computadores; em algumas ainda faltam instrutores de informática para atender à demanda. Além dos equipamentos, é necessário disponibilizar o acesso à internet com alta velocidade.

A estratégia 5.3 representa um grande desafio a ser cumprido em nosso país. Acreditamos que, nos municípios, não deve ser diferente. De certo modo, o professor pode utilizar a tecnologia de diversas formas nas escolas, mesmo em lugares onde os recursos são limitados e não existem laboratórios de informática, outros recursos como no uso de TVs, DVDs, *notebook*, aplicativos nos celulares que podem ser reproduzidos em telas maiores por meio de cabos, etc. servem como auxiliares na prática pedagógica alfabetizadora.

Ao interpretarmos tal estratégia, observamos que ela vai além do uso da tecnologia, pois, quando lemos “selecionar, certificar e divulgar”, podemos entender que os municípios também desenvolvam, criem e divulguem como Recursos Educacionais Abertos (REA)²⁸ as tecnologias educacionais utilizadas em sua rede de ensino, o que representa investimento nessa área, pois, para tanto, é necessário que se tenha uma equipe especializada na criação de jogos, de programas e de *softwares*.

²⁷ De acordo com a definição dada pela Unesco, em 2002, pode ser considerado recurso educacional aberto qualquer tipo de ferramenta, material ou técnica de ensino e pesquisa, desde que seja suportado por uma mídia e esteja sob domínio público ou sob uma licença livre, de forma a permitir sua utilização ou adaptação por terceiros. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/educacao/2015/09/rea-entenda-o-que-sao-os-recursos-educacionais-abertos>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

²⁸ O que é o REA? De acordo com a definição dada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), em 2002, pode ser considerado recurso educacional aberto qualquer tipo de ferramenta, material ou técnica de ensino e pesquisa, desde que seja suportado por uma mídia e esteja sob domínio público ou sob uma licença livre, de forma a permitir sua utilização ou adaptação por terceiros. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/educacao/2015/09/rea-entenda-o-que-sao-os-recursos-educacionais-abertos>>. Acesso em: 15 maio 2018.

Para informar os educadores quanto ao uso de novas tecnologias, o Governo dispõe do *Guia de Tecnologias Educacionais*²⁹, no portal do MEC, onde apresenta algumas plataformas, *softwares* livres, portais, projetos, entre outros, que podem ser utilizados como ferramenta tecnológica nos laboratórios de informática. Como salientamos, as tecnologias são aliadas importantes no aprendizado da leitura e da escrita. No entanto, será que os professores têm acesso a essas ferramentas? Eles sabem usar os recursos tecnológicos para auxiliar na sua prática pedagógica? Recebem treinamento para tal?

Quanto aos Planos Municipais de Educação analisados, dos dez municípios pesquisados, Itajaí, Bombinhas e Piçarras não mencionaram essa estratégia ou algo semelhante em seus Planos. Muito nos intriga saber que Itajaí possui um Departamento de Tecnologias Educacionais, o qual vem investindo na elaboração de recursos educacionais abertos, socializando suas produções com o país, mas não haver nenhuma menção quanto ao uso de tecnologias na alfabetização. Uma das possibilidades para essa ausência pode ser o fato de não haver a participação de pessoas desse setor na elaboração dessa meta.

Porto Belo, Penha, Navegantes, Luís Alves e Itapema mantiveram o texto original do PNE, sem grandes modificações. Já Ilhota e Camboriú reelaboraram o texto original, apresentando uma escrita voltada à realidade local e suas intenções:

PME de Ilhota:

5.7 Implantar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas. (ILHOTA, 2015, p. 83).

PME de Camboriú:

5.2 Criar e implementar projetos de acesso a tecnologias educacionais como recurso visando a melhoria da qualidade da alfabetização de crianças devendo ser disponibilizadas preferencialmente como recursos educacionais abertos. Adquirir e manter equipamentos tecnológicos para aplicação no processo de ensino aprendizagem. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.).

²⁹ Veja o *Guia de Tecnologias Educacionais* disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Avalmat/guia_de_tecnologias_educacionais.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

Camboriú foi o único município que mencionou a intenção de adquirir equipamentos tecnológicos para que sejam aplicados no processo de ensino e aprendizagem.

A estratégia 5.3 representa o fortalecimento da inclusão digital no ambiente escolar, e, principalmente, a adoção de propostas pedagógicas lúdicas no processo de alfabetização. Dentre os dez Planos municipais analisados, sete incluíram essa estratégia em seu PME. Contudo, questionamo-nos: Será que todos os sete consideraram essa estratégia relevante para o processo de alfabetização das crianças matriculadas em seus municípios? Esses municípios fazem investimentos na área tecnológica e na formação de seus profissionais, a fim de utilizarem tecnologias e metodologias diversificadas em seu currículo?

7.1.4 Estratégia 5.4 do PNE: desenvolvimento de tecnologias educacionais

A estratégia 5.4 apresenta dois aspectos importantes. O primeiro tem relação com a estratégia anterior, quando se refere a fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais que assegurem a alfabetização. O segundo aborda a questão de promover o desenvolvimento de práticas pedagógicas inovadoras na área da alfabetização.

5.4. Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos (as) alunos (as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade. (BRASIL, 2014a, p. 3).

O texto não deixa claro qual seu entendimento pelo termo **tecnologias educacionais**. O uso do termo “tecnologias educacionais” pode significar as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)³⁰ na educação ou, ainda, referir-se a métodos, técnicas e materiais de ensino diferenciados. No entanto, ao nosso ver, ele expressa as duas coisas quando coloca a conjunção “e” entre as duas situações:

³⁰ “TICs consistem de todos os meios técnicos usados para tratar a informação e auxiliar na comunicação, o que inclui o hardware de computadores, rede, telemóveis, bem como todo software necessário. Podem ser entendidas como um conjunto de recursos tecnológicos integrados entre si, que proporcionam, por meio das funções de hardware, software e telecomunicações, a automação e comunicação dos processos de negócios, da pesquisa científica, de ensino e aprendizagem entre outras.” Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Tecnologias_da_informa%C3%A7%C3%A3o_e_comunica%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 31 mar. 2018.

“Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras [...]” (BRASIL, 2014a, p. 3, grifo nosso). Dessa forma, trataremos das TICs e também dos métodos, distintamente.

Tanto a estratégia 5.3 quanto a estratégia 5.4 reforçam a necessidade de incluir as tecnologias educacionais (ou TICs) no currículo escolar. Todavia, como relatamos anteriormente, isso ainda representa um grande desafio, visto que muitos municípios não priorizaram a inclusão digital em suas escolas. Outra grande questão é o desenvolvimento de tais tecnologias, pois para desenvolver TICs é necessário investir em pesquisa, pessoal capacitado e parcerias com universidades e institutos federais, por exemplo. Diante disso, uma questão provoca-nos: Os municípios que incluíram essa estratégia em seus planos possuem as condições necessárias para “fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais”?

Ao analisar a presença da estratégia 5.4 do PNE 2014-2024 nos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI, observamos que apenas Itajaí não mencionou essa estratégia. Em todos os outros, essa estratégia esteve presente. No entanto, cada um substituiu a palavra “fomentar” por propiciar, apoiar, incentivar, garantir e ampliar; mantendo o restante do texto literalmente. No documento, todos os nove municípios comprometem-se em fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar.

Esses mesmos nove municípios comprometem-se, segundo o texto dos seus Planos, em desenvolver práticas pedagógicas inovadoras, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade, para assegurar a alfabetização dos alunos e favorecer a melhoria do fluxo escolar. Aqui, o texto não determina quem vai desenvolver, se serão os professores alfabetizadores, se serão as universidades por meio de pesquisas, se será a Secretaria de Educação. Essa estratégia tende a abrir portas para as famosas assessorias pedagógicas e propostas de materiais escolares com soluções inovadoras de métodos de alfabetização, propostas de formação e livros didáticos.

Com relação às diversas abordagens metodológicas, ainda persiste o duelo entre os métodos, na busca em definir qual metodologia apresenta melhores resultados na alfabetização, se construtivista, se fônico, se tradicional, se lúdico, se silábico, e assim por diante. As pessoas esquecem que outros fatores também influenciam na dificuldade de ensinar e de aprender. As salas de aula superlotadas

podem influenciar no resultado de um trabalho de alfabetização, por exemplo. Segundo Cagliari (2007, p. 64): “Não é o método fônico nem a teoria construtivista que é a salvação, mas a competência técnico-linguística do professor e as condições materiais da realização do seu trabalho”. O autor acrescenta que: “Método é ferramenta e um bom artista com uma ferramenta inadequada não consegue obter os resultados desejados” (CAGLIARI, 2007, p. 65).

Desse modo, além de métodos eficientes, os professores precisam de uma boa formação, que seja abrangente, atualizada, onde se possa discutir sobre as dificuldades de aprendizagem, mas também sobre as dificuldades do ensinar. Ambos, método e professores, precisam ser eficientes naquilo a que se propõem.

Os nove municípios que incluíram a estratégia 5.4 em seu PME precisam atentar para a busca dos métodos alfabetizadores. Na ânsia de sanar as dificuldades que enfrentam para alfabetizar, tentam encontrar um método eficiente e acabam abrindo portas para empresas de assessorias pedagógicas e de materiais escolares que esperam uma oportunidade para vender soluções inovadoras de métodos de alfabetização. Segundo Silva, S. C. V. da (2015), essas empresas passam a participar das políticas educacionais, a analisar os dados obtidos em avaliações externas e índices da educação, produzem materiais pedagógicos os quais são consumidos pelos professores e são capazes de criar sistemas educacionais, interessados em ampliar negócios e aumentar capital por meio da educação. Utilizam-se do discurso de apresentar (vender) a solução para todos os problemas.

7.1.5 Outras políticas de currículo nos Planos Municipais de Educação

Outras políticas de currículo foram elaboradas nos Planos Municipais dos municípios que compõem a AMFRI, além das já citadas pelo PNE 2014-2024. Dentre elas, a estratégia 5.10 do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina 2015-2014, qual seja:

5.10 Implantar, até o segundo ano de vigência do Plano, programas de incentivo à leitura. (SANTA CATARINA, 2015, p. 112).

Em consonância com o Plano Estadual de Educação, cinco dos dez municípios analisados redigiram em seu texto a intenção de implantar/efetivar programas de incentivo à leitura no início da vigência do seu PME 2015-2024. Ao motivar as crianças

a gostarem de ler, podemos desenvolver nelas a curiosidade, a capacidade de criatividade e de contato com o mundo social da leitura e da escrita.

Não podemos contar apenas com as bibliotecas escolares, que, muitas vezes, tornam-se depósitos de livros didáticos, deixando de atender ao seu verdadeiro propósito, de incentivo e contato com a leitura. Os projetos de leitura vêm fortalecer o vínculo dos alunos com livros e com as obras literárias por meio de teatros, contações de histórias, malas viajantes, bancas, carrinhos cheios de livros, feiras literárias, entre tantas outras iniciativas.

As propostas do PNAIC com relação à leitura referem-se não somente ao trabalho com os diferentes gêneros textuais, mas o contato com os textos do cotidiano da criança, em um trabalho para além da escola. De acordo com o material, a leitura desenvolve a linguagem e a ampliação de conhecimentos, por intermédio dos debates que ela suscita, do enredo da história, dos sentimentos que ela desperta. No caderno sobre leitura, descrevem-se três contribuições da leitura no processo de ensino e aprendizagem na fase de alfabetização da criança:

Em primeiro lugar, os livros expõem as crianças a uma linguagem variada e contextualizada (formas e estruturas de pouca frequência na linguagem oral). As mesmas palavras aparecem em diferentes tipos de enunciados (construções gramaticais) e, por isso, estimulam o enriquecimento do vocabulário e o desenvolvimento gramatical (por exemplo: uso de marcadores gramaticais tais como o plural dos substantivos com s, produção de frases complexas, entre outros). Em segundo lugar, a leitura dos livros gera situações nas quais o adulto e as crianças compartilham o mesmo foco de interesse e de atenção, envolvendo-se, por consequência, em conversas contingentes, ou seja, relacionadas àquilo que estão tentando conhecer e compreender. Em terceiro lugar, a leitura de histórias ajuda a aprender linguagem porque requer participação ativa e responsiva em torno do significado do que está escrito e ilustrado nos livros. Consideramos que a leitura é dialógica quando o adulto acompanha o interesse da criança e a envolve em conversas sobre o que se lê, ouvindo as suas ideias, hipóteses e/ou experiências. (BRASIL, 2016d, p. 66-67).

O município de Camboriú apresentou, em seu PME, uma proposta de projeto de incentivo à leitura voltado às dificuldades de alfabetização, coerente com a proposta de formação do PNAIC:

5.14 Implementar e manter programas de incentivo à leitura proporcionando as crianças um projeto de alfabetização voltado às dificuldades de aprendizagem com a intencionalidade e objetivos a curto e longo prazos dinamizando uma melhora qualitativa no desenvolvimento cognitivo dos alunos, acompanhando-os através de sondagem periódica [...]. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.).

Segundo Oliveira (2017):

O livro de literatura infantil é considerado uma ferramenta valiosa para o professor e para a escola, sendo um meio significativo em prol da aquisição de um excelente ensino literário com qualidade no desenvolvimento da aprendizagem. Isto significa uma formação crítica e ativa, em que a criança explora a sua criatividade, imaginação e a significação em seu meio, sugere e conduz a criança a diferenciar valores atualmente perdidos pela sociedade atual. Devem-se ampliar as experiências com a literatura infantil, buscando igualar a criatividade dos textos com a atividade pedagógica, desenvolvendo a compreensão e a interação das crianças por meio de atividades e temas lúdicos. (OLIVEIRA, 2017, p. 7).

Para a pesquisadora, os professores devem saber selecionar bons livros e promover atividades lúdicas de leitura, mas reforça que as atividades informais de leitura também são importantes, como ler com a família, em contextos diversos.

A criança que tem contato com a leitura muito antes da escola geralmente apresenta um repertório mais vasto em seu vocabulário. No entanto, muitos alunos terão o contato com um livro de literatura apenas na escola. Daí a importância de existirem espaços de leitura, como as bibliotecas, salas de leitura e os projetos literários, que estimulam o prazer em ler e proporcionam o contato com o mundo da imaginação. Reiteramos o quão grande representa o desafio de implantar programas de incentivo à leitura, quando ainda existem tão poucos espaços de leitura nas escolas dos municípios da AMFRI.

Outra estratégia curricular apresentada pelos municípios de Camboriú e de Itajaí é referente ao ciclo de alfabetização.

Estratégia 5.3 do PME de Camboriú:

5.3 Criar e/ou manter uma política permanente de alfabetização nos três primeiros anos do ensino fundamental. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.).

Estratégia 5.1 do PME de Itajaí:

5.1 Garantir o Ensino Fundamental de nove anos, assegurando que os três primeiros anos sejam organizados segundo a legislação federal. (ITAJAÍ, 2015, p. 93).

Ao redigir seu documento, Itajaí especifica que o ciclo de alfabetização será organizado segundo a legislação vigente. Já Camboriú menciona uma “política permanente de alfabetização”, mas não especifica qual tipo de política permanente deverá adotar.

De acordo com o portal do MEC (BRASIL, 2010), os três anos iniciais do Ensino Fundamental devem constituir o ciclo da alfabetização e do letramento e não devem ser passíveis de interrupção. Assim sendo, os três anos iniciais do Ensino Fundamental serão considerados como um bloco pedagógico ou um ciclo sequencial não passível de interrupção, voltado a ampliar a todos os alunos as oportunidades de sistematização e de aprofundamento das aprendizagens básicas. Segundo o MEC (BRASIL, 2010), o processo de alfabetização é complexo e requer a continuidade do aprendizado para que sejam respeitados os diferentes tempos de desenvolvimento das crianças de seis a oito anos de idade. Almeja-se que, ao final do ciclo, a criança deva estar alfabetizada. Dessa forma, os dois municípios garantem o cumprimento da legislação vigente e o respeito ao processo de alfabetização nos três primeiros anos do Ensino Fundamental.

Organizar o ciclo de alfabetização de acordo com a Legislação Federal significa respeitar a continuidade do aprendizado nesses três primeiros anos, ou dois, como propõe a BNCC (2017), e, acima de tudo, promover mais tempo para o aprendizado daqueles que apresentam mais dificuldades em se alfabetizar. Aqui, novos impasses devem surgir, principalmente com o discurso da Base de que o processo de alfabetização deve se concluir ao fim do segundo ano. A retenção continuará a existir ao fim do terceiro ano? Ou passaremos a reprovar os alunos ao fim do segundo ano do Ensino Fundamental?

Diante dos resultados daqueles estudantes cuja escola não consegue alfabetizar ao término do ciclo de alfabetização, surge a incerteza de uma retenção ou de uma progressão desses alunos. Às escolas cabe, portanto, decidir se esses estudantes serão retidos por mais um ano, para que tentem se alfabetizar, ou prossigam para o próximo ano com possíveis dificuldades em acompanhar sua turma. Uma realidade que continua excluindo e expondo essas crianças ao fracasso.

Contudo, a quem se deve esse fracasso? Weisz (2011), ao prefaciar o livro de Emília Ferreiro – *Reflexões sobre alfabetização* –, argumenta sobre essa caça aos culpados:

À medida que um contingente maior de crianças passou a ter acesso à educação, os números do fracasso foram se tornando mais alarmantes. Diante da derrota impôs-se a necessidade de mudanças radicais. Uma unanimidade nacional que – na ausência de instrumentos para repensar a prática falida – converte-se em caça aos culpados. Ninguém escapou do banco dos réus: alunos, por serem subnutridos, carentes, deficientes. A escola, por ser uma inexorável máquina de reprodução das relações de

poder. O professor, por ser mal pago, malformado, incompetente. (WEISZ, 2011, p. 8).

Enquanto se tenta encontrar os culpados, a criança é quem vem sofrendo as consequências de uma alfabetização malconduzida. Para Ferreiro (2011, p. 91): “As crianças não estão obrigadas a chegar à escola já alfabetizadas; é a escola quem tem a responsabilidade social de alfabetizá-las”. É por essa razão que são necessárias políticas eficientes de combate ao analfabetismo infantil, para que a escola cumpra o seu papel de educadora e para que o aluno não se torne a maior vítima desse sistema. Para Ferreiro (2001), é essencial investir na alfabetização de crianças:

De todos os grupos populacionais, as crianças são mais facilmente alfabetizáveis. Elas têm mais tempo disponível para dedicar à alfabetização do que qualquer outro grupo de idade e estão em processo contínuo de aprendizagem (dentro e fora do contexto escolar), enquanto os adultos já fixaram formas de ação e de conhecimento mais difíceis de modificar. (FERREIRO, 2011, p. 17).

Para a autora, a escola precisa deixar de ser o lugar de exclusão que marginaliza e expulsa grupos consideráveis de crianças que não conseguem se alfabetizar.

Ao garantir, em seus Planos Municipais de Educação, que as etapas do ciclo de alfabetização das crianças sejam respeitadas, os municípios, as escolas e seus profissionais precisam de um olhar diferenciado, não somente para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, como também para o processo pedagógico, na busca de qualidade entre o ensinar e o aprender, evitando, assim, que se perpetue uma cultura de fracasso escolar ao fim do terceiro ano do Ensino Fundamental.

Apesar de suscitar questões importantes, apenas os municípios de Camboriú e Itajaí mencionaram a organização do ciclo da alfabetização em seus Planos Municipais. Já o PNE nem abordou essa questão. Desse modo, muito ainda precisa ser discutido e levado em consideração. A BNCC, o PNAIC e ainda os sistemas educacionais precisam chegar a um consenso quanto à organização do ciclo de alfabetização, refletir sobre a cultura da reprovação e, ainda, sobre as metodologias utilizadas no trabalho pedagógico do professor alfabetizador.

Na sequência, apresentaremos uma análise de cada estratégia das políticas de permanência contidas no PNE 2014-2024, referente à meta 5, quais sejam: 5.5 e 5.7. Apresentaremos, também, as demais políticas de permanência que não constam no

PNE, mas foram elaboradas pelos municípios em seus Planos Municipais de Educação para atingir a meta de alfabetização.

7.2 POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA PARA A META 5 DOS PLANOS ANALISADOS

Garantir o acesso, a permanência e a qualidade no ensino público tem sido um grande desafio para o Estado. O direito ao acesso à Educação Básica gratuita é explicitado na Constituição de 1988, fomentado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, em 1990, e discutido amplamente nos debates com a sociedade civil e movimentos sociais sobre Educação. Os artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal de 1988 garantem, em seu texto:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- VII - garantia de padrão de qualidade;

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 1988, p. 137-138).

Tais artigos estão relacionados amplamente à garantia do acesso e da permanência dos alunos na escola pública, e, principalmente, à responsabilidade do Estado diante dessa garantia.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, constitui um marco para as políticas públicas brasileiras. Suas 20 metas pretendem consolidar um sistema educacional que possa concretizar o direito à educação em sua integralidade, eliminar as barreiras para o acesso e a permanência, reduzindo as desigualdades e promovendo os direitos humanos.

Segundo nossa análise, das 20 metas desse PNE, dez são referentes ao acesso e à permanência de crianças e de adolescentes. As estratégias 5.5 e 5.7 da meta 5 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 vêm a contribuir nesse sentido, visando o acesso e a permanência dos alunos das classes de alfabetização.

Apesar da permanência envolver diferentes fatores, essas estratégias tratam exclusivamente da alfabetização dos integrantes das camadas excluídas da sociedade, que são as crianças do campo, indígenas, quilombolas, de populações itinerantes e de pessoas com deficiência. De acordo com o acompanhamento feito pela Plataforma do Observatório do PNE, ainda não existem dados referentes aos resultados dessas duas estratégias; não podemos, portanto, afirmar que existem ações concretas destinadas a esse público.

Garantir o acesso dessas crianças à escola é apenas o início de um desafio. Não basta estar dentro da escola; sua permanência depende da qualidade do que lhes é ofertado. Não podemos, segundo Bourdieu e Passeron (1992), excluir os já incluídos, segregar os diferentes, por meio do nosso currículo e dos discursos presentes na escola. Com relação às políticas de universalização do acesso à Educação Básica, Eynng e Pacievitch (2012) afirmam:

Inicia-se então o desafio de garantir a permanência dessas crianças e adolescentes nas escolas, isso porque, a partir da democratização do acesso ao Ensino Fundamental, efetivada na década de 90, a escola até então elitista, abriu suas portas para alunos advindos de realidades contingentes, antes excluídas. A “desigualdade” adentrou a escola e com ela ampliou a diversidade de culturas, saberes, valores e lógicas diferentes daquelas às quais a instituição foi concebida para receber. (EYNG; PACIEVITCH, 2012, p. 5).

Desse modo, mesmo dentro da escola, talvez essas crianças ainda continuem sendo excluídas. Para evitar o sentimento de exclusão, a criança precisa sentir-se parte da escola, precisa identificar-se com o ambiente, com o que acontece nesse espaço e com o que ela aprende na escola.

Ao pensar nas políticas de permanência baseadas no PNE 2014-2024, os municípios necessitam considerar a inclusão dos cidadãos constantemente excluídos e elaborar estratégias que possam ir além de apenas mantê-los na escola. Observaremos, a seguir, o que os municípios que compõem a AMFRI apresentaram em seus Planos Municipais, referente às políticas de permanência, na meta para a alfabetização.

7.2.1 Estratégia 5.5 do PNE: população historicamente marginalizada

A preocupação com as questões educacionais de grupos marginalizados da produção capitalista, como negros, indígenas e pessoas com necessidades especiais, ganhou grande evidência na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Desse modo, a ideia da universalização da Educação Básica foi sendo imposta pelo mundo, pelos organismos financeiros, por meio de acordos firmados entre essas organizações e os países subdesenvolvidos. No Brasil, apesar de já existirem debates acerca do respeito à diversidade cultural e racial, principalmente da população negra, foi a partir desse período que as políticas educacionais brasileiras passaram a ser obrigatórias nos discursos inclusivos e pela valorização da diversidade.

Na elaboração do PNE 2014-2024, a estratégia 5.5 trata da alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes:

5.5. Apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas. (BRASIL, 2014a, p. 3).

O acesso das crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes à escola é mais difícil do que das crianças pertencentes às áreas urbanas. No meio rural, as escolas ficam muito distantes das moradias e, chegar até elas, nem sempre é possível. Além de todas as dificuldades de acesso e de locomoção, também existe o currículo, que, muitas vezes, não é compatível com a realidade dessas crianças. Desse modo, a permanência delas na escola fica bastante comprometida por diferentes situações. Existem aquelas que, por não se sentirem representadas nem diante do currículo, nem diante do discurso, deixam de frequentar o espaço escolar. Arroyo (2014) assim descreve:

Homogeneizando, submetendo e destruindo toda outra forma de viver, tentam homogeneizar toda forma de pensar, de produção de conhecimentos, culturas, identidades. As pedagogias mais pedagógicas nesses processos de despojo de seus saberes e de seu lugar na produção cultural e intelectual passaram e continuam passando pelo despojo das formas ancestrais de fazer, de produzir a vida em sua materialidade. (ARROYO, 2014, p. 73-74).

Existem ainda aqueles alunos que, por não identificarem a sua cultura em tal currículo, perdem suas raízes e partem em busca de outra identidade. Mudam de

escola, mudam da sua localidade, vão em busca daquela cultura descrita no currículo comum.

Por aí inferiorizam, despojam seu lugar na produção da cultura, saberes, valores, identidades. Os desenraizam de seu chão cultural, identitário e os segregam em territórios que pretendem sem lei, sem cultura, sem saberes, sem valores. Sem identidades próprias. (ARROYO, 2014, p. 74).

Para fomentar a cultura local e evitar a evasão escolar nessas comunidades, segundo informações contidas no portal do MEC³¹, são ofertados cursos de formação continuada para professores da rede pública de ensino em parceria com as Secretarias de Educação. O intuito é que os educadores conheçam a origem das comunidades remanescentes de quilombolas, de indígenas e do campo, e ajustem sua prática pedagógica ao conhecimento adquirido nos cursos.

No acervo de obras literárias do PNAIC, distribuído pelo MEC para as escolas de todo o país, constam livros sobre as culturas indígenas, afrodescendentes e também sobre a vida no campo. Esses livros chegam (ou deveriam chegar) às mãos dos professores que, se bem instruídos, podem realizar um trabalho bastante relevante para a cultura desses grupos sociais. Contudo, a inclusão dessas comunidades consiste um longo processo que envolve o currículo, as experiências, a aceitação à diversidade cultural e o combate à exclusão social. No texto da BNCC (2017) pouco se aborda sobre a cultura dos negros, dos quilombolas, dos indígenas, das comunidades do campo, dos imigrantes e das populações itinerantes. Apesar de o documento apresentar a necessidade de um currículo específico para essas comunidades, a Base deixa a critério dos sistemas municipais e estaduais essa função:

É também da alçada dos entes federados responsáveis pela implementação da BNCC o reconhecimento da experiência curricular existente em seu âmbito de atuação. Nas duas últimas décadas, mais da metade dos Estados e muitos Municípios vêm elaborando currículos para seus respectivos sistemas de ensino, inclusive para atender às especificidades das diferentes modalidades. Muitas escolas públicas e particulares também acumularam experiências de desenvolvimento curricular e de criação de materiais de apoio ao currículo, assim como instituições de ensino superior construíram experiências de consultoria e de apoio técnico ao desenvolvimento curricular. Inventariar e avaliar toda essa experiência pode contribuir para aprender com acertos e erros e incorporar práticas que propiciaram bons resultados. (BRASIL, 2017d, p. 18).

³¹ Sobre a Educação quilombola disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32805-educacao-quilombola>>. Acesso em: 18 maio 2018.

O Estado descentraliza, assim, a responsabilidade da educação e da manutenção da cultura desses grupos. E, por conseguinte, eles continuam à margem do currículo oficial.

Retomamos, então, a análise para observarmos o que os municípios que compõem a AMFRI apresentaram em seus Planos de Educação com relação à estratégia 5.5 do PNE 2014-2024. Dos dez municípios analisados, metade não reconhece essa questão como importante, pois não mencionaram essa estratégia, são eles: Piçarras, Luís Alves, Ilhota, Bombinhas e Itajaí. Dos cinco que a mencionaram, dois mantiveram praticamente o mesmo texto. Os municípios de Penha, Navegantes e Itapema retiraram as comunidades quilombolas do seu texto, permanecendo apenas as crianças do campo e de populações itinerantes. A originalidade ficou por conta de Itapema, que, além de produzir um texto próprio, incluiu os estudantes vindos de outros países, uma realidade que tem sido bastante frequente nos municípios da AMFRI.

PME de Itapema:

3.6 Alfabetizar estudantes vindos de outros países, do campo e de populações itinerantes, com a utilização de materiais didáticos específicos. (ITAPEMA, 2015, p. 35).

Santa Catarina tem recebido imigrantes vindos do Haiti, do Senegal e mais recentemente da Venezuela. Políticas públicas fazem-se necessárias para o acolhimento e, sobretudo, para o acesso desse público às escolas públicas. A maioria dos professores apresenta dificuldade na comunicação com as crianças estrangeiras, o que torna a prática pedagógica um pouco mais complexa. Políticas de formação para professores, específicas nessa área, seriam, assim, bem-vindas.

Um fato intrigante é o município de Itajaí não ter mencionado nenhuma estratégia para a educação de crianças do campo, visto que possui uma escola de campo considerada modelo para o município, a Escola Básica de Campo Maria do Carmo Vieira, que trabalha com uma proposta de ensino diferenciada. Inaugurada em 2016, a Escola atende alunos dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental e está localizada na área rural de Itajaí. Mesmo sendo inaugurada após a conclusão do PME, a obra já estava em andamento e a proposta de trabalho sendo estudada pela equipe da Secretaria de Educação.

Os movimentos e as pressões sobre a diversidade na educação têm trazido bons debates e contribuições, mas ainda distantes de serem definidas, principalmente pelas políticas públicas. Arroyo (2014) ajuda-nos a refletir sobre essas lutas por espaço, dessa comunidade que tem sido historicamente “mantida de fora”, como ele mesmo afirma. “De destinatários de políticas distributivas se afirmam sujeitos de pressão por políticas afirmativas. De critérios de mérito, êxito individual em percursos escolares pressionam por critérios de direito e de direitos coletivos” (ARROYO, 2014, p. 67). Para o autor, essas pressões históricas pelo acesso e pela permanência dos indígenas, quilombolas, do campo, etc., trouxeram luz a outras pedagogias de ensino e de aprendizagem.

Políticas afirmativas de direitos coletivos: Educação, direito dos povos indígenas, quilombolas, do campo, afrodescendentes... Não apenas educação direito de um cidadão abstrato. Não apenas escolas públicas abstratas, mas escolas públicas do campo, indígenas, quilombolas, populares, nas comunidades, com as marcas de suas culturas e identidades, com educadores/professores arraigados nas comunidades. Não mais políticas, currículos generalistas, mas focados, reconhecendo os diferentes como sujeitos de conhecimentos e de culturas. Nos documentos produzidos nas ações coletivas vai-se construindo outra relação com o direito ao conhecimento e aos espaços de sua produção e sistematização. Até outras pedagogias de ensino/aprendizagem. (ARROYO, 2014, p. 67).

As políticas afirmativas, ou ações afirmativas³², são políticas públicas elaboradas pelo Governo, pela iniciativa privada ou por organizações sem fins lucrativos, cujo objetivo é o de corrigir as desigualdades raciais presentes na sociedade, acumuladas ao longo de anos. A Constituição Federal de 1988 assegura aos povos indígenas o respeito a sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e reconheceu o direito originário sobre as terras que tradicionalmente ocupam. A Resolução Nº 5, de 22 de junho de 2012, do Conselho Nacional de Educação (CNE), estabelece as diretrizes da Educação Escolar Indígena, respeitando os processos próprios do ensino aprendizagem de cada etnia. A Lei Nº 11.645, de 10 de março de 2008, torna obrigatória a inclusão da cultura indígena no currículo escolar brasileiro, devendo estar incluído no planejamento, principalmente das disciplinas de História, Língua Portuguesa e Geografia com discussões e atividades sobre a cultura

³² O termo ação afirmativa foi utilizado pela primeira vez nos Estados Unidos, na década de 1960, para se referir a políticas do governo para combater as diferenças entre brancos e negros. Antes mesmo da expressão, as ações afirmativas já eram pauta de reivindicação do movimento negro no mundo todo, além de outros grupos discriminados, como árabes, palestinos, kurdos, entre outros oprimidos. No Brasil, as ações afirmativas integram uma agenda de combate à herança histórica de escravidão, segregação racial e racismo contra a população negra. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/assuntos/o-que-sao-aco-es-afirmativas>> Acesso em: 16 maio 2018.

indígena, ao longo do ano (BRASIL, 2008b). No entanto, essa inclusão no currículo ainda tem sido uma realidade distante. Em meio a debates, lutas, como garantir uma educação digna e de qualidade a esses povos, que vem conquistando seus direitos, seu espaço? Os municípios, em seus Planos Municipais, precisam estar atentos a esses cidadãos, apresentando estratégias que possam reconhecer a cultura e a identidade desses sujeitos, tornando a escola um espaço de socialização de saberes.

Ao investigarmos sobre as comunidades quilombolas e indígenas em Santa Catarina, descobrimos, por meio do *site* da Secretaria do Estado de SC, que algumas estão presentes em municípios vizinhos à região da AMFRI, o que aproxima os municípios pesquisados dessa realidade histórica e cultural. Mesmo com essa proximidade, dos dez Planos analisados, cinco não mencionaram a estratégia 5.5 do PNE, e, dos outros cinco, somente dois incluíram os quilombolas e os indígenas em seu texto.

7.2.2 Estratégia 5.7 do PNE: alfabetização das pessoas com deficiência

O PNE 2014-2024 traz a alfabetização de pessoas com deficiência como uma de suas estratégias para atingir a alfabetização de todas as crianças até o terceiro ano do Ensino Fundamental.

5.7. Apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal. (BRASIL, 2014a, p. 3).

A Educação Especial, vista como uma modalidade transversal em todos os níveis de ensino é uma diretriz já definida na LDB (Lei Nº 9.394/96) e reafirmada no PNE de 2001-2011 e no PNE 2014-2024. Com a participação do Brasil na Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, promovido pela ONU em 2006, em Nova Iorque, as políticas de acesso e permanência dessa demanda da sociedade vem sendo implantadas com maior rigor, a fim de garantir, dentre outras coisas, o direito à educação e à alfabetização plena das pessoas com deficiência. De acordo com a Convenção, as pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual (mental), ou sensorial (visão e audição).

Em 2008, o Governo criou o Decreto Nº 186, de 2008 (BRASIL, 2008a), sobre o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu

Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007, e o Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, que promulga tal Convenção (BRASIL, 2009a). Esse documento está disponibilizado em PDF no *site* do governo e apresenta 50 artigos que abordam os direitos da pessoa com deficiência. De acordo com o texto, nas palavras da Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Maria do Rosário Nunes, o Governo reconhece que, “[...] ao ratificar a Convenção, assumimos diversas obrigações para garantir a equiparação de oportunidades entre pessoas com e sem deficiência em todo o território nacional” (BRASIL, 2011, p. 10).

Com relação ao Artigo 24 que trata da educação, o Estado traça objetivos que assegurem um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, bem como o aprendizado ao longo de toda a vida. O documento afirma que:

Para tanto, os Estados Partes tomarão medidas apropriadas, incluindo:

- a) Facilitação do aprendizado do Braille, escrita alternativa, modos, meios e formatos de comunicação aumentativa e alternativa, e habilidades de orientação e mobilidade, além de facilitação do apoio e aconselhamento de pares;
- b) Facilitação do aprendizado da língua de sinais e promoção da identidade linguística da comunidade surda;
- c) Garantia de que a educação de pessoas, em particular crianças cegas, surdocegas e surdas, seja ministrada nas línguas e nos modos e meios de comunicação mais adequados ao indivíduo e em ambientes que favoreçam ao máximo seu desenvolvimento acadêmico e social. (BRASIL, 2011, p. 50).

Além disso, o documento determina que adaptações no currículo sejam realizadas, a fim de oportunizar o aprendizado das pessoas com deficiência. Determina também que professores especializados em áreas específicas de deficiências, habilitados para o ensino da língua de sinais e/ou do Braille, inclusive professores portadores de deficiências, sejam contratados para capacitar os profissionais nas escolas.

Resultado de discussões e debates, principalmente nos eventos da CONAE, o compromisso do país com as pessoas com deficiência está presente, não somente na estratégia 5.7 da Meta 5, mas na Meta 4 do PNE 2014-2024, que reforça a necessidade de:

Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014a, p. 3).

O Estado, então, determina a inclusão e as políticas de permanência para as pessoas com deficiências. Entretanto, como os municípios que compõem a AMFRI veem essa questão com relação à alfabetização? O que eles nos trazem sobre a inclusão dessas pessoas nas classes de alfabetização?

Dos dez municípios analisados, três (Piçarras, Ilhota e Itajaí) não abordaram nada referente às estratégias para alfabetização das pessoas com deficiência. Dos outros sete, apenas Camboriú se destaca apresentando duas estratégias em seu texto: compromete-se com a criação de políticas de acesso, de permanência e de alfabetização das pessoas com deficiência, e pretende assegurar formação continuada específica para os seus profissionais da educação.

PME de Camboriú:

5.5 Criar políticas que possibilitem o acesso, permanência e alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades;

5.20 Promover e garantir a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, e assegurar formação continuada e específica dos profissionais da educação, com vistas a atender as demandas de cada deficiência. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.).

Silva, C. da (2016) realizou uma pesquisa que investigou o aprendizado de crianças com deficiência e como acontece a elaboração conceitual, além das práticas pedagógicas realizadas com essas crianças. Para a pesquisadora:

Apesar de a política ter assegurado o acesso aos alunos com deficiência intelectual [...], existe ainda uma problemática instalada em relação a sua aprendizagem e ao seu sucesso na escola. A crença da sociedade, como um todo, na incapacidade do aluno com deficiência em aprender e de acessar níveis mais complexos de conhecimento, tem se sobreposto à compreensão e ao reconhecimento de suas habilidades e possibilidades de acessar esses conhecimentos por outras vias. (SILVA, C. da, 2016, p. 12).

A pesquisadora conclui sua pesquisa apontando que as crianças com deficiência conseguem aprender desde que desafiadas, estimuladas a acreditar em si, desde que as atividades propostas sejam bem planejadas e bem mediadas. Para tal, é necessário que o educador tenha conhecimento específico, e, principalmente,

que essas crianças sejam valorizadas, que os professores acreditem “[...] nas suas possibilidades mais do que nos seus ‘defeitos’” (SILVA, C. da, 2016, p. 110).

Sabendo que essas crianças são capazes de se alfabetizar, como qualquer outra criança, é necessário que os educadores encontrem caminhos para atingir o aprendizado. Nesse sentido, é importante que mais pesquisas dirigidas a esse público sejam realizadas, para que se possam encontrar possibilidades de novas práticas pedagógicas e estratégias de mediação que levem as crianças com deficiências ao aprendizado e ao desenvolvimento da sua alfabetização.

Em sua estratégia 5.20, Camboriú acertadamente se compromete em investir na formação continuada e específica dos profissionais da educação. São esses profissionais que participam diretamente da ação pedagógica na escola. O fato de os outros municípios não terem mencionado a formação específica na área da educação especial para seus profissionais, por exemplo, reforça a fragilidade do sistema educacional, que culpa o professor pela dificuldade em atender às crianças com deficiência, mas não oferece subsídios para que ele aprimore seus conhecimentos. A formação continuada faz-se necessária na medida em que existe uma grande fragilidade na formação inicial dos professores, como abordaremos mais adiante ao tratarmos das políticas de qualidade da prática docente.

7.2.3 Outras políticas de permanência nos Planos Municipais de Educação

Além das estratégias propostas pelo PNE 2014-2024 para as políticas de Permanência, os municípios de Piçarras, Camboriú e de Itajaí apresentaram outras proposições acerca da permanência das crianças nas classes de alfabetização. O município de Piçarras considera necessária a integração entre família e escola para que a criança em fase de alfabetização se desenvolva e permaneça na escola:

PME de Piçarras:

5.1- Promover e fortalecer ações, visando à integração entre escola, família e comunidade. (PIÇARRAS, 2015, n.p.).

Casanova (2017), em sua tese, pesquisou a relação entre família e escola e como essa relação se apresenta nos documentos oficiais. Para a autora,

[...] as relações entre escolas e famílias nascem com a escolarização das crianças, com o processo formal de educação oferecido pelas instituições de

ensino, com o contato direto ou indireto dessas duas instituições responsáveis pela educação das crianças: a família e a escola. Dessa forma, desde que as crianças começaram a frequentar a escola, essas relações foram se estabelecendo e se construindo. (CASANOVA, 2017, p.16).

E o que se espera dessa relação que nasce a partir do momento em que a criança ingressa na escola? Qual a relação que se deseja entre ambos? Quais ações de integração Piçarras pretende promover?

Considera-se, muitas vezes, que a participação da família se dá no acompanhamento da vida escolar das crianças, no comparecimento às reuniões de pais, na entrega de boletins e avaliações, no auxílio à tarefa escolar, no comparecimento aos eventos escolares. É o movimento que busca a qualificação do ensino a partir da participação das famílias na vida escolar dos filhos. Qual a intenção dessa participação da comunidade escolar e da família na escola? Segundo Casanova (2017),

[...] as relações escolas-famílias não estão postas ao acaso, mas sim são planejadas e fazem parte de um movimento maior que envolve os contextos institucional, social, cultural, econômico e político. Contextos que influenciam nossas condutas, que induzem a interiorização de saberes, de práticas, de atitudes, de crenças, de ideias e de valores. Contextos que são conjuntos complexos de relações de produção, significado e poder. Quando falamos de poder, precisamos atentar-nos para o fato de que o Estado carrega consigo um poder, um conjunto de procedimentos que tem como intuito organizar, por em circulação um saber e dirigir a conduta dos homens. (CASANOVA, 2017, p. 125-126).

Em sua pesquisa, a autora analisa os documentos das políticas para a educação, que tratam da relação escola família. Casanova (2017) constata que o desejo de busca pela qualidade da educação, tanto pelas famílias e pela sociedade em geral, quanto pelas escolas, está sendo utilizado pelos interesses de um determinado contexto: o contexto econômico. Nesse sentido, grupos econômicos favorecem-se dessa necessidade para vender soluções de uma escola ideal e de uma relação entre escola e família também ideal.

O que desejamos ressaltar é a importância de a escola incentivar a família a participar das ações escolares, mas precisamos atentar para o produto “educação de qualidade” a qualquer preço, para que não sejamos levados pelo discurso de que tudo pode ser medido por testes padronizados, de que as escolas devem seguir normas de *performatividade* (BALL, 2014) para atingir-se uma determinada qualidade, pois os espaços escolares correm o risco de perder sua capacidade de valorização da infância, da cultura, do espaço de socialização de ideias e saberes.

Já o município de Camboriú, na estratégia 5.8 do seu PME, apresentou uma preocupação com a infraestrutura adequada das suas escolas.

PME de Camboriú:

5.8 Garantir infraestrutura adequada para salas de informática, bibliotecas, quadra poliesportiva, laboratórios de ciências, salas de artes, salas para os profissionais da saúde, apoio e equipe pedagógica, auditórios, sala de musicalização e áreas de convivência;

5.10 Garantir profissional alfabetizador, de apoio pedagógico, para subsidiar atendimento específico a alunos com dificuldades de aprendizagem, em cada unidade escolar que contemple a alfabetização. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996, fixa que é dever do Estado garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. No entanto, o Estado tem investido cada vez menos na educação. O primeiro PNE, de 2001-2011, teve o cumprimento de suas metas prejudicadas justamente pela falta de financiamento, o que vem acontecendo também ao longo deste PNE, de 2014-2024.

A maior parte dos investimentos nas escolas de Ensino Fundamental ficam a cargo das prefeituras. No entanto, o Estado tem o compromisso Federal no repasse de verbas aos municípios, por meio do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). Inserido em 2014 no PNE, o CAQi é o índice que prevê um valor mínimo a ser gasto por aluno para garantir um ensino público de qualidade. De acordo com o Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Brasil já deveria ter definido e implementado o valor do Custo CAQi até julho de 2016, mas descumpriu o prazo.

O PNE 2014-2024 prevê dois valores que devem servir como mecanismos de definição do investimento necessário na educação, por aluno e por etapa de ensino. O primeiro é o CAQi, que representa o gasto mais baixo possível com todas as despesas necessárias para se atingir um mínimo padrão de qualidade na educação. O segundo é o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que representa o padrão de qualidade educacional semelhante ao de países desenvolvidos. Infelizmente, se nem o CAQi temos atingido, estamos longe da realidade de alcançarmos valores semelhantes aos dos países desenvolvidos.

As discussões que permeiam o CAQi e o CAQ estão presentes nos Seminários regionais da CONAE que acontecem pelo Brasil, como forma de pressionar o governo a votar e especificar esses valores, para que se tenha um mínimo justo de

investimento por aluno na educação. Enquanto isso, os recursos para investimento em infraestrutura têm ficado a critério dos municípios.

Outro investimento que Camboriú pretende realizar, de acordo com a estratégia 5.10, é garantir profissionais que tenham experiência em alfabetização, para atuarem no apoio pedagógico, a fim de prestar atendimento específico a alunos com dificuldades de aprendizagem, em cada unidade escolar que contemple a alfabetização. Acredita-se que um profissional especializado em alfabetização pode utilizar-se de metodologias adequadas e de mediação pedagógica que favoreça o aprendizado do aluno, com novas estratégias de ensino.

O município de Itajaí, em seu PME, no texto da estratégia 5.5, também vem a assegurar o profissional alfabetizador nos Espaços de Vivência em Alfabetização (EVA). Esses espaços são considerados como turmas de apoio pedagógico e as aulas geralmente ocorrem no contraturno escolar.

PME de Itajaí:

5.4 Assegurar aos alunos do bloco de alfabetização o Espaço de Vivência em Alfabetização no contra turno na Rede Municipal de Ensino.

5.7 Garantir ao longo deste plano a alfabetização até os oito anos de idade. (ITAJAÍ, 2015, p. 93).

A estratégia 5.7 do PME de Itajaí reforça o compromisso do município em alfabetizar **todas** as crianças até os oito anos de idade. No entanto, Itajaí tem conseguido garantir a alfabetização de todas as crianças? De acordo com os dados da Secretaria de Educação do município, das 2.374 crianças matriculadas no terceiro ano do Bloco de Alfabetização em 2017, apenas 2.188 (93,3%) concluíram o ano alfabetizadas. A média da taxa de reprovação dos terceiros anos do Bloco de alfabetização em Itajaí, no ano de 2017, foi de 5,49%. Isso significa que 129 crianças foram reprovadas na rede de ensino.

Os dados de Itajaí representam uma realidade vivenciada por todo o estado de Santa Catarina e pelo país. Apesar de muitos municípios vivenciarem dados insatisfatórios, apenas Camboriú e Itajaí se propuseram a incluir as salas de apoio pedagógico em suas políticas de alfabetização. Ao término do terceiro ano do Ensino Fundamental, muitas reprovações ainda têm ocorrido. Isso indica que os municípios não têm conseguido garantir a alfabetização de **todos** os alunos que terminam o ciclo

de alfabetização. O que falta para que as escolas cumpram o seu papel de ensinar? Quais motivos levam as crianças a frequentarem três anos nas turmas de alfabetização e, mesmo assim, não conseguirem se alfabetizar? As políticas de qualidade da prática docente darão conta dessa lacuna?

Na sequência, apresentaremos uma análise de cada estratégia das políticas de qualidade da prática docente. O PNE 2014-2024 apresentou, na Meta 5 apenas a estratégia 5.6. No entanto, apresentaremos as demais políticas de qualidade da prática docente que foram elaboradas pelos municípios em seus Planos Municipais para atingir a meta de alfabetização.

7.3 POLÍTICAS DE QUALIDADE DA PRÁTICA DOCENTE PARA A META 5 DOS PLANOS MUNICIPAIS ANALISADOS

Tem-se procurado culpados para o fracasso escolar, principalmente no que se refere à alfabetização de crianças. Surgem discursos de que a maior parte dos problemas de aprendizagem está relacionada à falta de acompanhamento da família na vida escolar do filho; outros consideram que o problema está no aluno; outros, ainda atribuem o fracasso escolar a problemas de ensino, levando o professor a buscar inovar sua prática pedagógica. Diante de tais discursos, o investimento na qualidade da prática docente parece ter sido o caminho encontrado para solucionar os problemas enfrentados pela alfabetização, ou pela falta dela, nas escolas. Investir na qualidade da prática docente pode significar a melhora nos índices das escolas nas Avaliações de larga escala.

Na busca de uma formação acadêmica, para que possa exercer a sua profissão, muitas vezes os professores submetem-se a um ensino de baixa qualidade, o que acaba refletindo na sua prática pedagógica em sala de aula. Em sua tese de doutorado, Silva, S. C. V. da (2015) pesquisou a fragilidade na formação inicial dos educadores. Para a autora, a *mercantilização* da educação favoreceu a prática neoliberal de mercado, principalmente para a formação em cursos de Pedagogia:

Nessa lógica, pensada de forma intencional, as empresas privadas criam as mais variadas possibilidades para quem deseja trabalhar com Educação, quais sejam: oferecer facilidades, flexibilidade, superficialidade, preços acessíveis, atendimento às avaliações em larga escala, pouca rigidez, tanto teórica, quanto metodológica, entre outras. Essa oferta pode ser de cursos que formam os professores, na elaboração de materiais didáticos para o desenvolvimento das práticas pedagógicas, ou, ainda, um pacote completo de cursos de formação continuada, *sites*, exemplos de práticas pedagógicas

definindo como e o que ensinarão os professores. (SILVA, S. C. V. da, 2015, p. 134).

Para a pesquisadora, esse nicho de mercado pode acarretar impacto na qualidade da educação, uma vez que as instituições privadas que oferecem os cursos de Pedagogia, “[...] por meio de seus currículos e dos modos como são ofertados, criam subjetividades que vão construindo as práticas dos professores da Educação Básica, que, por sua vez, replicam as mesmas subjetividades às novas gerações” (SILVA, S. C. V. da, 2015, p. 20). Essas subjetividades podem ser interpretadas como uma forma de poder, de manipulação de discursos e de práticas.

Pela fragilidade muitas vezes observada na formação inicial dos professores, torna-se necessário investir em formação continuada para os professores da rede pública de ensino, que objetive o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras. Foi nessa perspectiva que uma das maiores políticas de formação continuada para professores alfabetizadores foi criada: o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, o PNAIC. Como continuidade do programa Pró Letramento, o PNAIC foi criado em 2012 e posto em prática a partir de 2013. Quase todo o país aderiu ao Pacto.

Por meio desse programa, o Governo pretende formar professores da Educação Infantil, do ciclo de Alfabetização (1º, 2º e 3º anos do Ensino Fundamental), além de coordenadores pedagógicos/supervisores escolares. As formações acontecem durante o ano letivo, em todo o país, em parceria com universidades e Secretarias Municipais, e compreendem, em média, 160 horas. São tratados assuntos de ordem teórica e metodológica, nas áreas da linguagem e da matemática, com o objetivo de alfabetizar todas as crianças até o 3º ano do Ensino Fundamental, das escolas municipais e estaduais, urbanas e rurais, brasileiras. Também estão associados ao programa a entrega de livros de literatura, material didático e jogos pedagógicos aos municípios que aderirem ao Pacto. Como acompanhamento e avaliação, os participantes (formadores e cursistas) devem preencher dados constantemente sobre as suas turmas e sobre seus alunos no portal do SIMEC³³.

³³ O Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle ou SIMEC é uma ferramenta operacional e de gestão do Ministério da Educação, que lida com o orçamento, tais como elaboração de convênios e acompanhamento das propostas virtuais do Governo Federal no setor da educação. Direcionado a pessoas da Educação, é por meio do SIMEC que é realizado o diagnóstico da condição e serão indicadas ações para a suplantação de problemas ou para aprimorar o desenvolvimento da rede de educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: <<https://simec.pro.br/simec-dti-avaliacao/>>. Acesso em: 20 maio 2018.

Segundo o Observatório do PNE, o PNAIC é responsável por cinco das sete estratégias do PNE 2014-2024. No entanto, apesar da responsabilidade de implementar ações que impliquem no cumprimento de cinco das sete estratégias do PNE, o Governo tem cortado investimentos no Programa, o que tem dificultado sua execução em todo o país. Apesar da busca pela qualidade na prática docente ser um anseio de toda a comunidade escolar, sem os financiamentos necessários essa política vai ficando em segundo plano.

Outra política relevante, existente entre parcerias com as universidades, é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID). De acordo com informações no *site*³⁴ do MEC, o programa tem por objetivo elevar a qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de Licenciatura das instituições de Ensino Superior, assim como inserir os licenciandos no cotidiano das escolas da rede pública de educação, promovendo a integração entre a Educação Superior e a Educação Básica. O programa visa, além disso, proporcionar aos futuros professores a participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas de ensino-aprendizagem.

Escolhemos os dois programas que mais se aproximam dos professores alfabetizadores, mas, no *site* do MEC onde pesquisamos, existem inúmeros programas que são mantidos pelo Governo e por parcerias, que objetivam a melhoria da qualidade na formação de professores, seja da Educação Básica, seja do Ensino Superior.

Agora, verificaremos o que os municípios que compõem a AMFRI pensaram como políticas para elevar a qualidade da prática docente em seus Planos Municipais.

7.3.1 Estratégia 5.6 da Meta 5 do PNE: formação inicial e continuada dos alfabetizadores

A única estratégia que trata da qualidade da prática docente para a alfabetização, no PNE 2014-2024, é a estratégia 5.6:

³⁴ Site do MEC pesquisado: <<http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores?id=15944:programas-do-mec-voltados-a-formacao-de-professores>>. Acesso em: 20 maio 2018.

5.6. Promover e estimular a formação inicial e continuada de professores(as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores(as) para a alfabetização. (BRASIL, 2014a, p. 3).

Os programas de Pós-Graduação *stricto sensu*, ao realizarem pesquisas sobre métodos, propostas pedagógicas e práticas escolares, por exemplo, podem contribuir para a formação teórica e metodológica de profissionais da educação. Para Akkari (2011, p. 110, grifo do autor): “A alternativa da política educacional em confiar a formação de professores a instituições de nível superior tem como objetivo propiciar aos professores uma formação mais científica e menos baseada em ‘receitas’”. O município manter uma articulação entre seus formadores e os programas de Mestrado e Doutorado das universidades, portanto, pode agregar conhecimentos sobre pesquisas de novas práticas e métodos de alfabetização, que venham a elevar a qualidade de ensino e, conseqüentemente, de aprendizagem.

Sobre a qualidade do professor, Akkari (2011) também reforça:

Vale lembrar que um bom professor não o é por dom ou herança genética, mas resultado de um comportamento adquirido e de práticas de ensino adequadas. Cabe, portanto, à pesquisa em formação de professores analisar estas práticas e ajudar os professores a adotá-las. (AKKARI, 2011, p. 102).

Como mencionado anteriormente, o PNE 2014-2024 apresentou apenas uma estratégia relativa à qualidade da prática docente para alfabetização, que foi a estratégia 5.6 da Meta 5. Já os municípios que compõem a AMFRI trouxeram, em seus Planos, outras proposições, levando-nos a acreditar que existe, por parte deles, uma grande preocupação nessa área.

Com referência ao texto da estratégia 5.6, nove dos dez municípios apresentaram-se em consonância com essa estratégia. Todos os nove mantiveram o texto original com poucas alterações. No entanto, Camboriú e Bombinhas acrescentaram, ao final do texto, a intenção de assegurar a permanência, no ciclo de alfabetização, dos professores que participarem da formação continuada por eles oferecida. Piçarras não mencionou essa estratégia e nenhuma outra sobre qualidade da prática docente.

7.3.2 Outras políticas de qualidade da prática docente nos Planos Municipais de Educação

Ao analisarmos as políticas de qualidade da prática docente, no que compete à formação continuada, observamos que quatro municípios (Luís Alves, Itapema, Ilhota e Camboriú) acrescentaram outras estratégias em seus Planos Municipais, a saber:

PME de Luís Alves

5.10. Garantir e incentivar a participação dos professores alfabetizadores no programa do PNAIC. (LUIS ALVES, 2015, p. 162).

Luís Alves foi o único a mencionar a participação de seus professores no PNAIC, apesar de ser um programa de grande proporção do Governo. Nem mesmo o PNE apresentou uma estratégia que fizesse referência ao PNAIC. Itapema e Ilhota, apesar de não mencionarem o programa do PNAIC, fazem referência à adesão aos programas nacionais e estaduais.

PME de Itapema

3.1 Aderir aos programas nacionais e estaduais voltados ao ciclo de alfabetização, em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional e resoluções do CNE. (ITAPEMA, 2015, p. 33).

PME de Ilhota

5.11 Garantir, em parceria com a Secretaria de Estado de educação, a formação continuada de especialistas e professores assegurando assim o apoio necessário à transformação das práticas pedagógicas nas escolas da Rede Municipal. (ILHOTA, 2015, p. 83).

O município de Camboriú apresentou, em seu PME, mais duas estratégias com relação à formação de professores, uma que garante o período de formação em serviço, respeitando a carga horária de hora atividade do professor; e a outra, a promoção de formação continuada específica para o público da Educação Especial.

PME de Camboriú

5.21 Promover e garantir formação continuada para os professores dentro da carga horária, unificando a hora atividade por turma, respeitando o cronograma prévio previsto no calendário anual;

5.20 Promover e garantir a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, e assegurar formação continuada e específica dos profissionais da educação, com vistas a atender as demandas de cada deficiência. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.)

Em consonância com o Plano Estadual de Educação 2015-2024, alguns municípios elaboraram estratégias de qualidade da prática docente com relação à garantia na permanência dos professores alfabetizadores nos três primeiros anos do Ensino Fundamental:

Plano Estadual de Educação

5.2 Criar e implementar, onde não houver, política de alfabetização que garanta a permanência dos professores alfabetizadores para os três primeiros anos do ensino fundamental. (SANTA CATARINA, 2015, p. 111).

Dos dez municípios, apenas Piçarras e Bombinhas não mencionaram a respeito da garantia e da permanência dos professores alfabetizadores no Bloco de alfabetização. Essa permanência colabora para que a formação realizada pelo professor seja posta em prática em sua vivência nas turmas de alfabetização. Outro fator importante é que favorece, na maioria das vezes, que o educador adquira, com o passar dos anos, mais experiência no trabalho com as turmas e aperfeiçoe sua metodologia de trabalho.

Um aspecto interessante foi que, dos oito municípios que mencionaram essa estratégia em seus Planos - que, aliás, estavam muito semelhantes ao texto do Plano Estadual -, apenas Camboriú definiu critérios para a permanência de professores alfabetizadores nos três primeiros anos do ensino fundamental. Vejamos:

PME de Camboriú

5.4 Criar políticas de alfabetização que garantam a permanência dos professores alfabetizadores para os três primeiros anos do ensino fundamental, **com critérios específicos de titulação e cursos de aperfeiçoamento na alfabetização**;

5.7 Garantir a permanência de **professores efetivos** alfabetizadores nos três primeiros anos do ensino fundamental;

5.18 Priorizar a permanência de **professores alfabetizadores efetivos, compromissados, assíduos, experientes**, para os três primeiros anos do ensino fundamental. (CAMBORIÚ, 2015, n.p., grifos nossos).

Possivelmente, elegendo critérios, Camboriú tende a manter uma equipe de professores alfabetizadores experiente, comprometida e capacitada para elevar os índices de alfabetização do município.

Outra estratégia contida no Plano Estadual de Educação e também utilizada pelos municípios em seus Planos Municipais foi a 5.9:

Plano Estadual de Educação

5.9 Promover, em consonância com as Diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuarem como mediadores da leitura. (SANTA CATARINA, 2015, p. 112).

Dando continuidade à política de formação de professores, cinco dos dez municípios citaram essa estratégia em seus Planos Municipais, mantendo praticamente o texto original do PEE 2015-2024. Porto Belo, Penha, Navegantes, Luís Alves e Camboriú comprometem-se com a capacitação de professores, bibliotecários e agentes da comunidade para atuarem como mediadores da leitura, promovendo, com essa prática, uma maior qualidade da ação docente, posto que pesquisas indicam que os projetos de leitura contribuem para o aprendizado dos alunos e para a formação de leitores.

Ilhota, Camboriú e Itajaí ainda vêm a acrescentar, em seus Planos Municipais, outras estratégias que possam favorecer a qualidade da prática docente em seus municípios:

PME de Ilhota

5.2 Definir com os professores, indicadores qualitativos e quantitativos de aprendizagem (ILHOTA, 2015, p. 83).

Ao definir indicadores qualitativos e quantitativos de aprendizagem, Ilhota pretende monitorar e acompanhar a aprendizagem dos alunos, relacionando o desempenho das crianças à qualidade do trabalho do professor. Akkari (2011) afirma que a relação entre o desempenho dos alunos com testes regulares é uma tendência internacional, na busca de “professores eficazes”. No entanto, segundo o autor, “[...] a simples medição de desempenho dos alunos ou dos professores em escalas padronizadas não permite a melhoria automática” (AKKARI, 2011, p. 108).

Vale lembrarmos que o município de Ilhota foi o que mais demonstrou preocupação com o monitoramento e a avaliação da aprendizagem, apresentando, em seu PME, cinco estratégias apenas para essa finalidade. Diante de indicadores, Ball, Maguire e Braun (2016) argumentam que os professores são colocados “sob pressão”, para trabalharem apenas as necessidades diagnosticadas, a fim de elevarem os padrões. Para os autores:

É importante reconhecer que as diferentes políticas, ou mais precisamente os tipos de política, posicionam e produzem os professores como diferentes tipos de sujeitos das políticas. Narrativas diferentes do professor e do ensino são discerníveis no âmbito das diferentes políticas, que também moldam o que significa ser um professor, um aprendiz e o que significa ser educado. Nesses aspectos, a política faz sentido dos professores, torna-os o que e quem eles são na escola e na sala de aula, inventa-os, produ-los, articula-os e o que ou quem eles podem ser. (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016, p. 131).

Uma reflexão sobre as práticas e sobre que tipo de professores se está almejando se faz necessária. Estamos, cada vez mais, deixando o currículo de lado para “treinar” alunos e professores para exames, não para a vida.

Em seu Plano Municipal, com relação à meta de alfabetização, o município de Camboriú apresentou ainda duas estratégias que remetem à qualidade da prática docente, quais sejam:

PME de Camboriú

5.16 Implementar programa efetivo de professor auxiliar para turmas de alfabetização;

5.22 Respeitar a Lei que garante profissional qualificado para o ensino das disciplinas de Arte e Musicalização. (CAMBORIÚ, 2015, n.p.)

Utilizar o professor auxiliar para atuar nas classes de alfabetização, junto ao professor titular, tem sido uma medida adotada por alguns municípios para garantir o aprendizado e a melhoria nos índices da alfabetização das crianças. Aprovado pelo Governo em 2018, o Programa Mais Alfabetização faz parte da Política Nacional de

Alfabetização proposta pelo MEC, que pretende contar com o apoio do programa de Residência Pedagógica, das Secretarias Municipais de Educação, universidades e institutos.

Com a estratégia 5.22, Camboriú garante respeitar a contratação de profissional qualificado para o ensino das disciplinas de Arte e Musicalização, qualificando o ensino e essas áreas de atuação.

O município de Itajaí, com a estratégia 5.6 do seu PME, demonstra interesse em incentivar a produção escrita de seus profissionais alfabetizadores, estimulando-os a publicar experiências exitosas e boas práticas de alfabetização.

PME de Itajaí

5.6 Assegurar a publicação das produções sobre as experiências exitosas praticadas no bloco de alfabetização. (ITAJAÍ, 2015, p. 93).

Em 2011, a Secretaria Municipal de Educação de Itajaí criou o Prêmio Mérito Educacional, que consiste em premiar as práticas exitosas dos profissionais que atuam na sua rede de ensino. Com categorias pré-determinadas, como professores de várias etapas e modalidades de ensino, agentes em educação, supervisores escolares e orientadores educacionais inscrevem-se e os melhores relatos serão premiados e terão sua prática editada em uma revista. De acordo com o portal da Secretaria Municipal de Educação de Itajaí: “O Mérito Educacional pretende valorizar os educadores e alunos, divulgar experiências inovadoras que estão acontecendo em sala de aula e inevitavelmente, promover o surgimento de novas ações”³⁵. Esse prêmio acontece todos os anos desde 2011.

Ao analisarmos os Planos Municipais de Educação dos municípios que fazem parte da AMFRI, pudemos observar que quase todos, com exceção de Piçarras, propuseram e incentivaram a elaboração de políticas de qualidade da prática docente. Para esse tipo de política, Camboriú apresentou 11 estratégias; Luís Alves elaborou quatro; Porto Belo, Penha, Navegantes e Itajaí apresentaram três; Itapema e Ilhota elaboraram duas estratégias; e Bombinhas apenas uma. Isso nos leva a refletir sobre a importância que cada um desses municípios dá para a formação do professor e para os recursos/as condições que os possibilitam a desenvolver uma boa aula.

³⁵ Portal da Secretaria Municipal de Educação de Itajaí. Disponível em: <<https://itajai.sc.gov.br/noticia/585#.WwhSp-4vzIU>>. Acesso: 25 maio 2018.

É possível que, ao investirmos na qualidade da prática docente, consigamos elevar a qualidade na educação. Como mencionamos anteriormente, com a fragilidade da formação inicial, a formação continuada faz-se necessária, principalmente quando ela aproxima o campo teórico da prática pedagógica. No entanto, não é apenas a formação do professor que dará conta de um processo tão complexo que é a educação. Outros fatores como os investimentos, a infraestrutura das escolas, a quantidade de alunos por sala, a gestão escolar, as políticas de acesso e permanência, o currículo escolar, entre outros, é que nos possibilitarão ter uma educação de qualidade no futuro.

8 CONSIDERAÇÕES DA PESQUISA

As macro e micropolíticas estão presentes em nosso cotidiano nas mais diversas situações. Como educadores, vivenciamos as políticas públicas no contexto das escolas, sendo difícil não condicioná-las às questões de poder e, muitas vezes, de imposição. O texto das políticas vem atender às pressões e às expectativas dos governos. Por vezes, as políticas têm seus textos e seus processos alterados ou são reajustadas conforme os objetivos de novos governos, deixando de ser uma política de Estado, para resultar em uma política de Governo.

Os Planos Municipais de Educação, nesse sentido, podem representar tanto os resultados de acordos e ajustes do Governo quanto a resposta de uma participação democrática em sua elaboração. É inegável que, ao elaborar as políticas, o Estado exerce sua posição de poder e quanto mais democrático for sua elaboração, mais tensões decorrerão desse processo.

Muitas pesquisas apresentadas neste texto têm analisado os Planos Municipais no que se refere ao processo de elaboração e à participação democrática, mas pouco tem sido analisado sobre o conteúdo do texto dessas micropolíticas. Os trabalhos de Ball (2001), Ball, Maguire e Braun (2016), Mainardes (2006) e Akkari (2011) foram importantes para uma melhor compreensão de como as políticas internacionais influenciam nas políticas nacionais, além de trazer uma percepção mais clara das redes de poder e de influência que existem nas políticas educacionais.

Com o intuito de focar o texto das políticas para alfabetização nos Planos Municipais, investigamos como os municípios que compõem a Associação dos Municípios da Região da Foz do Rio Itajaí (AMFRI) interpretaram e traduziram a Meta 5 do PNE 2014-2024 na elaboração de seus Planos Municipais de Educação 2015-2024. Instigadas em analisar como os municípios fazem políticas, analisamos a meta de alfabetização dos Planos Municipais das cidades que fazem parte da AMFRI - Itajaí, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itapema, Luís Alves, Navegantes, Penha, Piçarras e Porto Belo - no estado de Santa Catarina. O município de Balneário Camboriú não foi analisado porque passou a fazer parte da AMFRI no decorrer da pesquisa, motivo pelo qual optamos por manter a análise dos dez municípios apenas.

Compreender as estratégias que os municípios da AMFRI estabeleceram em seus Planos Municipais de Educação a respeito da Meta 5 do PNE 2014-2024 foi importante porque nos possibilitou entender não somente o texto produzido por esses

municípios para a alfabetização, mas, a partir desses textos, refletir sobre a participação dos sujeitos no processo de elaboração dos Planos Municipais.

Com o texto de cada PME dos municípios da AMFRI em mãos, mapeamos as estratégias de ação para a meta de alfabetização, comparando com as estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2014 e do Plano Estadual de Educação 2015-2024. Ao mapear as estratégias de alfabetização de cada Plano e compará-las com as estratégias do PNE 2014-2024, pudemos identificar os principais elementos presentes nos Planos Municipais, determinando unidades de significância que nos ajudaram a relacionar uma estratégia a outra, entre municípios e o PNE, e, também, a observar se alguma estratégia foi além do que o PNE estabelece.

Ao analisarmos estratégia por estratégia, categorizamos os tipos de políticas educacionais que elas abarcam. As categorias por nós estabelecidas foram: as políticas de currículo, as políticas de permanência e as políticas de qualidade da prática docente. Depois de observarmos esses três tipos de políticas nos Planos Municipais, pesquisamos as políticas educacionais nacionais referentes a esses três contextos para entender se os Planos Municipais de Educação estão em consonância com as políticas educacionais atuais ou não.

Foi possível conhecer e discutir também quais foram as prioridades, as ausências e as originalidades com relação às ações para alfabetização, propostas pelos municípios em seus Planos Municipais. As permanências tornam-se importantes porque um Plano Municipal deve estar em consonância com o que estabelece o Plano Nacional. Nesse sentido, os municípios devem elaborar suas estratégias com um texto adequado à sua realidade, mas precisam também estar de acordo com o Plano Nacional. Percebemos que os municípios de Porto Belo, Penha, Navegantes, Itapema e Camboriú, por vezes, não tiveram o cuidado de adaptar o texto para a sua realidade, em um contexto micro, em âmbito municipal; apenas mantiveram o texto tal e qual como consta no PNE, esquecendo que o PNE representa um contexto macro, que aborda as atribuições do Estado. Vários fatores podem ter corroborado para o descuido, como um número insuficiente de sujeitos participantes, pouco tempo destinado às etapas de elaboração das estratégias, pouca ou nenhuma discussão sobre o que cada estratégia do PNE 2014-2024 aborda, pouca reflexão sobre a realidade dos alfabetizadores.

As ausências de estratégias alinhadas ao PNE levam-nos a refletir se os municípios reconhecem a importância das políticas educacionais apresentadas no

Plano Nacional, como no caso da inclusão de pessoas com deficiência, do currículo para as pessoas historicamente marginalizadas e de questões sobre formação continuada para os professores. Estas foram algumas das políticas que deixaram de ser mencionadas nos Planos Municipais de Piçarras, Ilhota e Itajaí, por exemplo. Outro motivo para as omissões de algumas estratégias poderia ser uma rota de fuga, uma vez que as políticas oficiais são indutoras e impositivas, como, por exemplo, a omissão do PNAIC na maioria dos Planos Municipais.

Com relação às originalidades, houve municípios que readequaram o texto da estratégia que estava de acordo com o PNE, de modo a atender às demandas da sua localidade. É algo que esperávamos que fosse realizado por todos os municípios, mas não foi. Entretanto, alguns Planos Municipais foram além do texto do PNE para a Meta 5 e apresentaram estratégias variadas, relacionadas às suas realidades, bem como expressaram as ideias dos participantes do processo de elaboração. Os municípios de Piçarras, Bombinhas, Itapema, Ilhota, Itajaí e Camboriú acrescentaram outras estratégias em seus Planos, que não constavam nem no PNE, nem no PEE, mas que representaram as necessidades dos participantes e da alfabetização dessas localidades. Trazer originalidades contribui para que o Plano tome forma, para que ele seja realmente representativo daquela determinada realidade e se torne um compromisso formal assumido por todos.

As maiores originalidades deram-se nas políticas de permanência e nas políticas de qualidade da prática docente. Diante das políticas de permanência, destacamos a de manter professores com experiência em alfabetização em turmas de recuperação. Medidas como essa podem favorecer a melhoria da alfabetização das crianças, uma vez que serão trabalhadas as dificuldades dos alunos que ainda não se alfabetizaram. Os dados de reprovação ao final do terceiro ano, apresentados por Itajaí, representam uma realidade vivenciada por todo o estado de Santa Catarina e pelo país. Apesar de muitos municípios vivenciarem dados insatisfatórios, apenas Camboriú e Itajaí propuseram-se a incluir as salas de apoio pedagógico em suas políticas de alfabetização.

Ao término do terceiro ano do Ensino Fundamental, muitas reprovações ainda têm ocorrido e isso indica que os municípios não têm conseguido garantir a alfabetização de **todos** os alunos que terminam o ciclo de alfabetização. Indica, também, que a alfabetização das crianças ainda não tem sido levada a sério pelos governos. Projetos e pesquisas realizadas sobre as metodologias e as formas de

aprendizagem vêm sendo divulgadas, mas pouco buscadas, como o exemplo de parceria entre a professora emérita da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Magda Soares, e a Secretaria de Educação do Município de Lagoa Santa (MG), com o projeto Alfaetrar. Esse é um exemplo de uma nova perspectiva para a alfabetização. Trata-se de uma política de Estado e não de governo. No Alfaetrar, os trabalhos permanecem, independentemente dos governos que entram e saem. Quando o compromisso com a educação dos municípios passar a transcender mandatos, quem sabe possamos encontrar o caminho para uma alfabetização de qualidade.

Outro destaque nas originalidades apresentadas pelos municípios foram as políticas de qualidade da prática docente. Na busca pelos culpados do fracasso escolar, principalmente no que se refere à alfabetização de crianças, surgem discursos de que a maior parte dos problemas de aprendizagem está relacionada, entre outros fatores, a problemas de ensino, levando o professor a buscar inovar sua prática pedagógica. Diante da fragilidade da formação inicial, os municípios têm investido na qualidade da prática docente, sendo a formação continuada o caminho encontrado para solucionar os problemas enfrentados pela alfabetização, ou pela falta dela, nas escolas. Investir na qualidade da prática docente pode significar a melhora nos índices das escolas nas Avaliações de larga escala. O município de Camboriú destacou-se apresentando onze estratégias referentes à qualidade da prática docente.

Para nós, esta pesquisa tem relevância para que possamos perceber o quanto a participação do professor nos processos de elaboração das políticas se faz necessária. Os professores precisam sentir-se representados, encontrarem-se no texto dessas políticas. Isso só ocorrerá se de fato estiverem presentes como sujeitos participantes, se o processo for participativo – diferentemente de algumas políticas elaboradas em gabinete.

A pesquisa é importante, sobretudo para destacar o quanto é necessário ter uma leitura crítica do que está escrito no texto da política, e, principalmente, tentar entender o que o texto quer nas entrelinhas e o contexto macro e micro dessas produções. Percebemos que, muitas vezes, os participantes mantiveram o texto da estratégia tal e qual constava no PNE, sem nenhuma reflexão sobre o que ele trazia de informações e de contexto. Sendo o Plano Municipal uma política com amparo da

Lei, é imprescindível que ele esteja totalmente alinhado às necessidades locais, e que se possam elaborar estratégias que sejam exequíveis.

Participar da elaboração de políticas como a do Plano Municipal de Educação, portanto, tem o respaldo legal, representa colocar em pauta os anseios da categoria docente, nesse caso, dos professores alfabetizadores. Neste momento, quanto mais representatividade e variedade de atores, mais chances de apresentar proposições que conduzam à melhoria da qualidade da educação. Podemos presumir que, em alguns municípios, houve pouco envolvimento dos professores ligados à alfabetização, talvez por falta de oportunidade ou por falta de interesse. Contudo, o que fica evidente é que as políticas poderiam representar muito mais as especificidades da alfabetização.

Vale mencionar, aqui, o Plano Municipal de Camboriú. Inicialmente, houve um estranhamento entre a quantidade de estratégias para a Meta 5 presentes nesse município com relação aos demais. Enquanto a maioria regulou entre oito e dez, Camboriú apresentou 26 estratégias para alfabetização. De imediato, ao lermos todas as estratégias, parecia que várias pessoas escreveram sobre a mesma coisa e cada uma juntou seu texto ao Plano, sem nenhuma revisão, o que acabou deixando textos longos e estratégias muito semelhantes. No entanto, ao analisarmos com mais cuidado, foi possível perceber que houve discussão sobre as estratégias, de modo a contemplar diversos segmentos da educação. Esse envolvimento trouxe legitimidade ao Plano, demonstrou o anseio real dos participantes e, principalmente, contemplou diferentes áreas que colaboram para o processo de alfabetização das crianças.

É importante ressaltarmos que a análise do texto das políticas é apenas uma parte do processo. O foco desta pesquisa foi a produção do texto dos Planos Municipais, referentes à meta de alfabetização. No entanto, o processo de formulação das políticas envolve, além do texto/discurso, os processos de tradução e interpretação da política no contexto da prática (escolas, salas de aula) e a evolução das políticas, em que se pode abranger análises de resultados e consequências (MAINARDES, 2015)

O Plano Municipal de Educação é interpretado por diferentes tipos e grupos de atores de políticas. A atuação das políticas nas escolas forma um conjunto de “práticas incorporadas” que podem representar diferentes experiências, como de controle, de poder, de produção cultural, entre outros (BALL; MAGUIRE; BRAUN, 2016). Por isso, investigar não somente as políticas que chegam às escolas, mas como elas se tornam

vivas, ou não, nos espaços escolares, pode ser interessante. Recomendamos, nesse sentido, que outras pesquisas venham a investigar como essas políticas são interpretadas na prática.

Nos Planos Municipais de Educação, o texto reflete o que foi pensado para a educação do município, e será esse documento a base para as políticas educacionais. É por isso que o processo de elaboração do PME precisa ser considerado como um momento ímpar de reflexão e de discussão acerca dos anseios da comunidade escolar. Os municípios que compõem a AMFRI cumpriram o seu papel, ao participarem da elaboração dessa política de uma forma democrática; no entanto, observamos que a finalização do documento não foi acompanhada pela Associação, já que alguns dos documentos apresentaram falhas. Acreditamos que o olhar e o respaldo da AMFRI é importante do começo ao fim do processo. Mesmo com alguns equívocos pelo caminho, a participação na elaboração de políticas educacionais significa algo recente, ao qual ainda estamos nos habituando. Pensar as políticas e compreendê-las é um longo processo com o qual estamos nos familiarizando e aprendendo a fazer parte.

Os Planos Municipais de Educação, na meta para alfabetização, apresentaram inúmeras estratégias que precisam de investimento financeiro para serem cumpridas. A infraestrutura das escolas, a formação de professores e dos profissionais envolvidos na educação, a redução da quantidade de alunos por sala, uma gestão escolar eficiente, políticas de acesso e de permanência a todos, sem distinção, um currículo escolar abrangente a toda sociedade, entre outros fatores, é que nos possibilitarão ter uma educação de qualidade no futuro. No entanto, enquanto o país somente se apoiar no discurso sem colocá-lo em prática, estaremos longe de conquistar a qualidade que tanto almejamos. Participar da elaboração do PME é, antes de tudo, fazer parte do exercício da cidadania.

REFERÊNCIAS

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafio**. Petrópolis: Vozes, 2011.

ARROYO, Miguel G. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

BALL, Stephen J. Cidadania global, consumo e política educacional. In: SILVA, Luiz Heron. **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 121-137.

_____. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.

_____. **Educação Global S. A.:** novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BALL, Stephen J.; BOWE, Richard. Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Curriculum Studies**, London, v. 24, n. 2, p. 97-115, 1992.

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

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. 4. ed. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2008.

BASÍLIO, Priscilla de Melo. Desafios para a formulação de políticas de educação infantil: um estudo sobre a atuação do conselho municipal de educação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/poster-gt05-4045.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BASTOS, Roberta Freire. Políticas educacionais e o protagonismo do planejamento na gestão municipal. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/poster-gt05-4061.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

BEZERRA, Mirthyani; AMORIM, Felipe. MEC antecipa alfabetização para 2º ano; veja as principais mudanças. **UOL Educação**, 6 abr. 2017. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2017/04/06/mec-anuncia-mudancas-no-conteudo-da-educacao-infantil-e-ensino-fundamental.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BOGDAN, Robert C.; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação:** uma introdução à teoria e aos métodos. Tradução Maria João Alvarez, Sara Bahia dos Santos e Telmo Mourinho Baptista. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução**: elementos para uma teoria do sistema de ensino. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência** (2007). Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência: decreto legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008: decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. 4. ed., rev. e atual. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2011.

_____. Decreto de 9 de maio de 2016. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 maio 2016a. Seção 1, p. 7.

_____. Decreto de 26 de abril de 2017. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 abr. 2017a. Seção 1, n. 80, p. 19.

BRASIL. Decreto Legislativo Nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jul. 2008a. Seção 1, n. 131, p. 1.

_____. Decreto Nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 2007a. Seção 1, n. 245, p. 9-11.

_____. Decreto Nº 6.949, de 25 agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2009a. Seção 1, n. 163, p. 3.

_____. Decreto Nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. **Câmara dos Deputados**, 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____. Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 27 dez. 1961, Seção 1. p. 11.429.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, n. 248, p. 27833-27841.

_____. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, n. 7. p. 1-20.

_____. Lei Nº 11.274, de 6 de Fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Seção 1, n. 27, p. 1-2.

_____. Lei Nº 11.645, de 10 março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei no 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 mar. 2008b. Seção 1, nº 48, p. 1.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Seção 1, n. 120-A, edição extra, p. 1-7.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.

_____. Ministério da Educação. **Avaliação de alfabetização divulgará resultados em maio**. MEC, 25 abr. 2017b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Ciclo de alfabetização deve prosseguir sem interrupção**. MEC, 15 dez. 2010. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/16166-ciclo-de-alfabetizacao-deve-prosseguir-sem-interruptao>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Ensino Fundamental de Nove Anos – Apresentação**. 2016b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ensino-fundamental-de-nove-anos>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **A criança de 6 anos, a linguagem escrita e o Ensino Fundamental de nove anos: escrita em turmas de crianças de seis anos de idade**. Belo Horizonte: UFMG/FaE/CEALE, 2009b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Crianças como leitoras e autoras**. Brasília: MEC/SEB, 2016d.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME**. Elaboração Clodoaldo José de Almeida Souza. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Ensino Fundamental de nove anos: orientações para a inclusão da criança de seis anos de idade. + 1 ano é Fundamental.** Brasília, DF: MEC, SEB, 2007b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa:** documento orientador 2017. 2017c. Disponível em: <http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/doc_orientador/doc_orientador_versao_final.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. Portaria Normativa Nº 10, de 24 de abril de 2007. Institui a Avaliação de Alfabetização "Provinha Brasil", a ser estruturada pelo INEP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 abr. 2007c. Seção 1, n. 80, p. 4.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais.** Brasília: MEC/SEF, 1997.

_____. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional para Alfabetização na Idade certa:** formação do professor alfabetizador: caderno de apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **O Plano Municipal de Educação:** caderno de orientações. 2014b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2017

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Base Nacional Comum Curricular:** Educação é a Base. Brasília: MEC; SEB, 2017d. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>. Acesso em: 29 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Leitura e escrita na Educação Infantil:** Caderno de Apresentação. Brasília: MEC, SEB, 2016c.

_____. Resolução Nº 5, de 22 de junho de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jun. 2012. Seção 1, p. 7.

CAGLIARI, Luiz Carlos. Alfabetização no Brasil: questões e provocações da atualidade. In: SILVA, Ezequiel Theodoro da. (Org.). **Alfabetização no Brasil:** questões e provocações da atualidade. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 51-72.

CAMBORIÚ. Lei Nº 2832/2015. Institui o Plano Municipal de Educação - PME, na conformidade do artigo 190 da lei orgânica do município de Camboriú, estado de Santa Catarina e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Camboriú**, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-camboriu-sc>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

CASANOVA, Letícia V. **As relações escolas-famílias e a construção de um ideário**. 2017. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2017.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. 2010. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação – Documento Final**. 2010. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf>. Acesso em: 14 maio 2017.

COUTO, José Claudio Diniz. Descontinuidade das ações públicas em educação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 37., 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/sites/default/files/poster-gt05-3650.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um sistema nacional de educação**. São Paulo: Moderna, 2010.

DIDONET, Vital. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Plano, 2000.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

EYNG, Ana Maria; PACIEVITCH, Thais. Do direito de acesso e permanência na escola ao direito à educação de qualidade social. In: ENDIPE - ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICAS DE ENSINO, 16., 2012, Campinas. **Anais eletrônicos...** Campinas: UNICAMP, 2012. Disponível em: <http://www.infoteca.inf.br/endipec/smarty/templates/arquivos_template/upload_arquivos/acervo/docs/2399b.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Aurélio Júnior**: dicionário escolar da língua portuguesa. 2. ed. Curitiba: Positivo, 2011.

FERREIRO, Emilia. **Com todas as letras**. Tradução Maria Zilda da Cunha Lopes; retradução e cotejo de textos Sandra Trabuco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Reflexões sobre alfabetização**. São Paulo: Cortez, 2011.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Tradução Raquel Ramalhe. Petrópolis: Vozes, 1987.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Alfabetização na escola de nove anos: desafios e rumos. In: SILVA, Ezequiel Theodoro da. (Org.). **Alfabetização no Brasil: questões e provocações da atualidade**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. p. 73-112.

FREIRE, Paulo; SHOR, Ira. **Medo e ousadia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

GAROFALO, Débora. Como as tecnologias contribuem para o processo de alfabetização. **Revista Nova Escola**, 7 mar. 2018. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/4854/blogtecnologia-como-as-tecnologias-contribuem-para-o-processo-de-alfabetizacao>>. Acesso em: 15 maio 2018.

GONTIJO, Cláudia Maria Mendes. **Alfabetização**: políticas mundiais e movimentos nacionais. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

ILHOTA. Lei complementar Nº 61, de 30 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ilhota/SC e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Ilhota**, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-ilhota-sc>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)**: documento básico. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Província Brasil**. INEP, 2015a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/provinha-brasil>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sobre a ANA**. INEP, 2015b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb/sobre-a-ana>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ITAJAÍ. Secretaria Municipal de Educação. **Plano Municipal de Educação de Itajaí-SC**: planejando a próxima década. Itajaí: Secretaria Municipal de Educação; Itajaí: Kaygangue, 2015.

ITAPEMA. Lei 3.439, de 19 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. **Prefeitura Municipal de Itapema**, 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-municipal-de-educacao-itapema-sc>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas Educacionais no Brasil: Desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 38-62, jan./mar. 2016.

LORD, Lúcio. Limites e dificuldades à gestão democrática: um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. In: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. (Orgs.). **Dilemas da Educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 95-117.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. Rio de Janeiro: E.P.U., 2013.

LUIS ALVES. **Plano Municipal de Educação de Luís Alves**. Luís Alves: Secretaria Municipal da Educação, 2015.

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, 2006.

_____. Consideraciones teóricas acerca del objeto de estudio de la política educativa. In: TELLO, Cesar G. **Los objetos de la política educativa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015. Libro Digital, EPUB. p. 24-42.

MONLEVADE, João A. **Plano Municipal de Educação: Fazer para acontecer**. Brasília: Idéa, 2002.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **5 – Alfabetização**. 2017. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/5-alfabetizacao/estrategias>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

OLIVEIRA, Rosane de Machado. Literatura Infantil: A importância no processo de alfabetização e letramento e no desenvolvimento social da criança. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, ano 2, v. 13, p. 375-394, jan. 2017.

PARAÍSO, Marlucey Alves. O desempenho como tecnologia de governo de estudantes no currículo. In: PEREIRA, Maria Zuleide Costa; LIMA, Idelsuite de Sousa. (Orgs.). **Currículo e políticas educacionais em debate**. Campinas, SP: Alínea, 2012. p. 87-103.

PENIDO, Anna. A educação para o século XXI e a Base Nacional Comum Curricular no Brasil. In: REIMERS, Fernando M.; CHUNG, Connie K. (Orgs.). **Ensinar e aprender no século XXI: metas, políticas educacionais e currículos de seis nações**. Tradução Cláudio Figueiredo. São Paulo: Edições SM, 2016. p. 279-297.

PEREIRA, Paulo Ferreira. **Análise do Plano Nacional de Educação e do Plano Municipal de Educação de Itajaí por seus níveis de consistência e de congruência**. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. Mudanças no papel do estado e políticas públicas de educação: notas sobre a relação público/privado. In: PERONI, Vera Maria Vidal; ROSSI, Alexandre José. (Orgs.). **Políticas educacionais em tempos de redefinições no papel do Estado: implicações para a democratização da educação**. Porto Alegre: UFPEL, 2011. p. 23-41.

REIS, Fernanda Karla de Santana. **O processo de elaboração do Plano Municipal de Educação de Santo Antônio de Jesus-BA (2005-2014): Uma análise sobre a participação dos sujeitos**. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Estado da Bahia, Santo Antônio de Jesus, 2014.

SACRISTÁN, José Gimeno. **O currículo: uma reflexão sobre a prática**. Tradução Ernani F. da F. Rosa. Porto Alegre: ArtMed, 2000.

_____. (Org.). **Saberes e incertezas sobre o currículo**. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTA CATARINA. Governo de Santa Catarina. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estadual de Educação de Santa Catarina 2015-2014**. Florianópolis: Governo de Santa Catarina. Secretaria de Estado da Educação, 2015.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, mai./ago. 2010.

SEMIS, Laís. **MEC apresenta terceira e última versão da BNCC**. Nova Escola, 6 abr. 2017. Disponível em: <<https://novaescola.org.br/conteudo/4873/mec-apresenta>>

terceira-e-ultima-versao-da-base-nacional-comum-curricular>. Acesso em: 31 mar. 2018.

SILVA, Cristiane da. **Elaboração conceitual no processo de escolarização de alunos com deficiência intelectual no município de Balneário Camboriú: estratégias e mediações na elaboração de conceitos.** 2016. 134 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2016.

SILVA, Mariana Aparecida. **Plano Municipal de Educação de Rio Claro - SP: desafios e perspectivas na garantia do direito à educação.** 2014 . 187 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Biociências da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2014.

SILVA, Sandra Cristina Vanzuita da. **Mercantilização da formação de pedagogos no Brasil.** 2015. 160 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2015.

SOARES, Magda. Oralidade, alfabetização e letramento. **Revista Pátio Educação Infantil** (online), ano VII, n. 20., jul./out. 2009. Disponível em: <<http://falandodospequenos.blogspot.com.br/2010/04/alfabetizacao-e-letramento-na-educacao.html>>. Acesso em: 25 jan. 2018.

SOUZA, Evelin Pasqualin. **O desafio da construção democrática e participativa de um Plano Municipal de Educação.** 2010. 83 f. Dissertação (Mestrado em Educação nas Ciências) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2010.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura **Educação para Todos: o compromisso de Dakar.** Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos** (Conferência de Jomtien – 1990). Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em 13 jul. 2017.

WEISZ, Telma. Prefácio. In: FERREIRO, Emilia. **Reflexões sobre alfabetização.** São Paulo: Cortez, 2011. p. 7-9.

APÉNDICE

Apêndice A - Estratégias dos Planos Municipais de Educação avaliados de acordo com as unidades de significância

Quadro 6 - Políticas de currículo – estratégias por município

Itajaí	Porto Belo	Piçarras	Penha	Navegantes	Luís Alves	Itapema	Ilhota	Camboriú	Bombinhas	Unidades de significância
5.2 Intensificar os processos pedagógicos de alfabetização articulando com as estratégias desenvolvidas na Educação Infantil.	5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos (as) professores (as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças, atingindo o percentual registrado no diagnóstico do município de Porto Belo.	5.2- Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização nos anos iniciais do Ensino Fundamental articulados com estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças.	5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na educação infantil, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças, no âmbito de cada sistema de ensino que atua em Penha.	5.1 Estruturar, no âmbito de cada sistema de ensino, os processos pedagógicos a fim de garantir a alfabetização plena a todas as crianças até o final do terceiro ano do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças.	5.1. Estruturar os processos pedagógicos a fim de garantir a alfabetização plena a todas as crianças até o final do 3º (terceiro) ano do Ensino Fundamental nos Anos Iniciais, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na Pré-Escola, com qualificação e com apoio pedagógico específico.	3.2 Promover e garantir momentos de Integração entre alunos e professores do último ano da Educação Infantil com os alunos e professores do primeiro ano do Ensino Fundamental, mediante visitas e participação em eventos escolares.			5.1 Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos professores alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças ao final do terceiro ano.	Processos pedagógicos / estratégias desenvolvidas na Pré-escola ou Educação Infantil

	<p>5.4 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.</p>		<p>5.4- Selecionar, certificar e divulgar, no âmbito de cada sistema de ensino que atua em Penha, tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, com recursos educacionais abertos.</p>	<p>5.4 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos, no âmbito de cada sistema de ensino.</p>	<p>5.4. Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.</p>	<p>5.4 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras em prol da alfabetização.</p> <p>5.26 Selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos.</p>	<p>5.7 Implantar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas.</p>	<p>5.2 Criar e implementar projetos de acesso a tecnologias educacionais como visando recurso a melhoria da qualidade da alfabetização de crianças devendo ser disponibilizadas preferencialmente como recursos educacionais abertos. Adquirir e manter equipamentos tecnológicos para aplicação no processo de ensino aprendizagem</p>		<p>Tecnologias educacionais para a alfabetização/ asseguradas a diversidade de métodos e propostas pedagógicas/ recursos educacionais abertos</p>
	<p>5.5 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e melhoria do fluxo</p>	<p>5.4- Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a</p>	<p>5.5- Propiciar, no âmbito de cada sistema de ensino que atua em Penha, o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que</p>	<p>5.5 Apoiar o fomento do desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e</p>	<p>5.5 Apoiar o fomento do desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e</p>	<p>3.5 Incentivar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e melhoria do</p>	<p>5.8 Ampliar o uso de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam</p>	<p>5.9 Garantir o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras através de professores capacitados,</p>	<p>5.3 Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que</p>	<p>Tecnologias educacionais/ práticas pedagógicas inovadoras/ assegurem a alfabetização / melhoria do fluxo escolar/abordagens</p>

	escolar e a aprendizagem dos (as) alunos (as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade	assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos educandos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade	favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade, no âmbito de cada sistema de ensino	favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade, no âmbito de cada sistema de ensino	fluxo escolar e a aprendizagem dos estudantes, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos(as) alunos(as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade	que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos (as) alunos (as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos alunos, consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade.	metodológicas
	5.10 Implantar, no decorrer da vigência do PME de Porto Belo, programas de incentivo à leitura.		5.10 Implantar, no decorrer da vigência do PME de Porto Belo, programas de incentivo à leitura.	5.10 Implantar, até o segundo ano de vigência do Plano Municipal de Educação, programas de incentivo à leitura.	5.9. Implantar, até o segundo ano de vigência do Plano, programas de incentivo à leitura.			5.12 Implantar, até o segundo ano de vigência do Plano, programas de incentivo à leitura, ampliando o acervo. 5.14 Implementar e manter programas de incentivo à leitura proporcionando as crianças um projeto de alfabetização voltado as dificuldades de aprendizagem com a intencionalid		Programas de incentivo à leitura

								ade e objetivos a curto e longo prazos dinamizando uma melhora qualitativa no desenvolvimento cognitivo dos alunos, acompanhando-os através de sondagem periódica.		
5.1 Garantir o Ensino Fundamental de nove anos, assegurando que os três primeiros anos sejam organizados segundo a legislação federal.								5.3 Criar e/ou manter uma política permanente de alfabetização nos três primeiros anos do ensino fundamental		Três primeiros anos
5.5 Planejar e acompanhar as intervenções a partir dos resultados das avaliações externas para o bloco de alfabetização	5.3 Manter instrumentos nacionais de avaliação , periódica e específica, para aferir a alfabetização das crianças, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento , para os anos iniciais,	5.3- Garantir a aplicação de instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como fomentar o Sistema de Avaliação Interno, implementando medidas pedagógicas	5.3 Instituir instrumentos de avaliação nacionais periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento , implementando medidas	5.3 Instituir instrumentos de avaliação sistêmica, periódica e específica, para aferir a alfabetização das crianças, bem como estimular todos os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento .	5.3. Aplicar instrumentos de avaliação nacional, periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, a cada ano.	3.3 Aplicar instrumentos de avaliação internos e externos e acompanhar os resultados, para o planejamento de ações que priorizem a alfabetização ao final do ciclo de alfabetização.	5.3 Manter instrumentos de avaliação sistêmica, periódica e específica, durante a vigência desse plano, para aferir a alfabetização das crianças, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criar os respectivos instrumentos	5.17 Instituir instrumentos de avaliação e monitoramento municipal, para aferir a alfabetização das crianças, aplicados ao longo da alfabetização (considerando que o diagnóstico é individual) para que o processo seja corrigido durante e não após o	5.2 instituir instrumentos de avaliação periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e	Instrumentos de avaliação/ aferir a alfabetização/ instrumentos de avaliação e monitoramento

	estimulando e convidando as demais redes a participarem da elaboração e aplicação.	para alfabetizar todos os alunos até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.				de avaliação e monitoramento;	seu término, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental.	
							5.1 Avaliar e monitorar três vezes ao ano o desenvolvimento dos alunos para garantir a alfabetização de todos até o final do 3º ano, aplicando diagnósticos em nível de rede, a fim de traçar estratégias para intervenção, durante toda a vigência do plano;			
							5.2 Definir com os professores, indicadores qualitativos e quantitativos de aprendizagem;			
							5.4 Manter a realização de avaliação diagnóstica da aprendizagem dos alunos por meio de provas			

							<p>elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação para o ciclo de alfabetização três vezes ao ano, e demais turmas pelo menos uma aplicação anual, durante a vigência desse plano;</p> <p>5.5 Garantir o repasse dos resultados da avaliação diagnóstica dos alunos aos diretores, coordenadores e professores dos resultados adquiridos;</p>			
--	--	--	--	--	--	--	---	--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora com base nos Planos Municipais de Educação dos municípios que compõem a AMFRI.

