



2519 - Trabalho Completo - XII ANPEd-SUL (2018)  
Eixo Temático 07 - Alfabetização e Letramento

Análise das estratégias do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015-2025) para a implementação da meta 5 do PNE (2014-2024)  
Patrícia Camini - UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL/FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
Priscila Monteiro Chaves - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS  
Agência e/ou Instituição Financiadora: Não possui

**Resumo:** O presente trabalho analisa como se articulam as estratégias nacionais para a implementação da meta 5 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que trata da alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015-2025). A pesquisa possui caráter bibliográfico e documental, tomando como materiais empíricos privilegiados as leis que instituíram o PNE e o PME-POA. Em síntese, concluiu-se que o documento local se concentra hegemonicamente nas estratégias do PNE para formação inicial e continuada de docentes e para a alfabetização de grupos populacionais em situação de exclusão social, como negros e indígenas. Os eixos da avaliação, das tecnologias e da inovação aparecem cada um em uma estratégia, sendo que os dois últimos compartilham a mesma estratégia. Por fim, os eixos da articulação do ensino fundamental à pré-escola e da alfabetização de crianças com deficiência estão ausentes.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação de Porto Alegre. Políticas Públicas. Alfabetização.

### **ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTO ALEGRE (2015-2025) PARA IMPLEMENTAÇÃO DA META 5 DO PNE (2014-2024)**

**Resumo:** O presente trabalho analisa como se articulam as estratégias nacionais para a implementação da meta 5 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), que trata da alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental, no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015-2025). A pesquisa possui caráter bibliográfico e documental, tomando como materiais empíricos privilegiados as leis que instituíram o PNE e o PME-POA. Em síntese, concluiu-se que o documento local se concentra hegemonicamente nas estratégias do PNE para formação inicial e continuada de docentes e para a alfabetização de grupos populacionais em situação de exclusão social, como negros e indígenas. Os eixos da avaliação, das tecnologias e da inovação aparecem cada um em uma estratégia, sendo que os dois últimos compartilham a mesma estratégia. Por fim, os eixos da articulação do ensino fundamental à pré-escola e da alfabetização de crianças com deficiência estão ausentes.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação. Plano Municipal de Educação de Porto Alegre. Políticas Públicas. Alfabetização.

## **1 Introdução**

Aprovado em 25 de junho de 2014 pela Lei nº 13.005, o Plano Nacional de Educação (PNE) vigente cobre o período de 2014 a 2024. Conforme a Constituição de 1988, no artigo 214, o PNE objetiva articular o sistema nacional de educação, definindo "diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas" (BRASIL, 1988, s/p). A articulação desses esforços na área da Educação deve conduzir, entre outros aspectos, à erradicação do analfabetismo, à universalização da escolarização e à melhoria da qualidade do ensino.

O documento do PNE aponta 20 metas e 254 estratégias[1] para superar ou minimizar os problemas da educação nacional. Entre essas 20 metas, a meta 5 é de especial interesse à área da alfabetização: "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental[2]" (BRASIL, 2014, s/p). Essa preocupação faz sentido em um panorama em que, embora a universalização do acesso ao ensino fundamental já seja realidade, um grande número de crianças passam ao menos três anos nessa etapa sem atingir habilidades suficientes que garantam leitura e escrita com autonomia.

Nessa direção, os últimos dados públicos da Avaliação Nacional da Alfabetização[3] (ANA), referentes ao ano de 2016, estimam o tamanho do desafio que o Brasil enfrenta: 54,73% dos mais de 2 milhões de alunos brasileiros que realizaram a avaliação apresentaram níveis insuficientes de leitura. Na escrita, foram 34% dos alunos em níveis insuficientes. Em uma análise que aprofunde esses macrodados, a desigualdade de aprendizagens mostra-se mais flagrante ainda em algumas regiões do País.

A ANA faz parte do conjunto de estratégias mobilizadas pela meta 5 para garantir a alfabetização ao final do ciclo de três anos no início do ensino fundamental, constituindo-se como o principal indicador de acompanhamento dessa meta. Além desse eixo de avaliação nacional em larga escala, a meta estipula mais seis eixos estratégicos[4]: articulação do ensino fundamental com a pré-escola; tecnologias educacionais; inovação; alfabetização em comunidades indígenas, quilombolas, itinerantes e do campo; formação inicial e continuada; e alfabetização de pessoas com deficiência.

As metas e estratégias do PNE se desdobram no diálogo com as realidades pontuais de cada localidade por meio dos planos estaduais e municipais de educação, constituídos via demandas de plenárias organizadas junto à sociedade civil em cada um desses âmbitos. No recorte deste trabalho, a análise recai sobre como se manifestam as estratégias nacionais para a meta 5 no Plano Municipal de Educação de Porto Alegre[5].

A pesquisa possui caráter bibliográfico e documental, tomando como materiais empíricos privilegiados as leis que instituíram o PNE e o PME-

POA[6], cujas análises são apresentadas nas duas próximas seções, seguidas pelas considerações finais.

## 2 Eixos estratégicos do PNE (2014-2014) para a implementação da meta 5

Nesta seção, apresentam-se os setes eixos estratégicos do PNE (2014-2024) para a implementação da meta 5, seguidos de análise que permita dialogar com aspectos controversos de suas formulações, tornando visíveis possíveis articulações ou contrapontos com outros textos que antecedem ou sucedem a esse.

Passemos ao primeiro eixo (5.1), que estabelece o seguinte texto:

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, 2014, s/p).

Esse eixo estratégico aborda um impasse que vem dividindo, de forma significativa, pesquisadores/as que se dedicam a refletir tanto sobre educação infantil e infâncias quanto sobre processos de alfabetização das crianças. Um dos problemas que gera esse impasse é a crença de que a alfabetização, ao ser trazida para o mesmo terreno das discussões sobre a educação infantil, geraria práticas escolarizantes típicas do ensino fundamental para essa primeira etapa da Educação Básica.

Essa preocupação não ocorre à toa, visto que os primeiros anos da Educação Básica, incluindo nisso os anos iniciais do ensino fundamental, precisam estar constantemente em vigilância quanto às exigências propedêuticas oriundas do mercado de trabalho. Nesse sentido, não há como ignorar indicativos presentes em acordos entre organismos internacionais e que apontam para uma espécie de atrelamento subserviente das infâncias e da alfabetização a esse mercado.

Ainda que não tão recente, mas norteador de políticas que a sucederam, a *Declaração Mundial sobre Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90*, gerada no Encontro Mundial de Cúpula pela Criança[7], é um desses exemplos. Em um de seus itens, o documento atesta que os países envolvidos se empenharão, por exemplo, em propostas de redução do analfabetismo, o que aparece vinculado a menções a "trabalho produtivo" e "educação profissionalizante":

Trabalharemos por programas de redução do analfabetismo, e que garantam oportunidades educacionais para todas as crianças, independentemente de sua origem e sexo; que preparem a criança para o trabalho produtivo e para as oportunidades de aprendizagem para toda a vida, isto é, pela educação profissionalizante, e que permitam que a criança cresça até a idade adulta num contexto cultural e social propício e protetor (ONU, 1990, [s/p]).

Mais de duas décadas após a publicação desse documento, em 2014 o Ministério da Educação brasileiro organizou conjuntamente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e ao Instituto Ayrton Senna (IAS) o Fórum Internacional de Políticas Públicas *Educar para as Competências do Século 21*. O direcionamento do documento orientador desse evento reverbera preocupações assinaladas na *Declaração Mundial sobre Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90* no que se refere à relação entre crianças, escola e mercado de trabalho. A tônica do evento, que reuniu "líderes educacionais de todo o mundo" em São Paulo, foi discutir como "preparar as crianças e jovens para os desafios socioeconômicos do século 21"[8].

De acordo com o documento orientador do Fórum, "Investir em competências socioemocionais, especialmente entre a população economicamente vulnerável e durante a primeira infância, é uma das melhores formas de reduzir a desigualdade socioeconômica" (FÓRUM, 2014, p. 2). Essas diretrizes sugerem a necessidade de uma educação pública orientada por competências socioemocionais, com foco na produtividade e empregabilidade futura. Isto é: não bastam mais competências cognitivas; estaria na ordem do dia também a necessidade de controlar emoções e trabalhar em equipe, por exemplo. Nesse sentido, o que preocupa é que esse apelo não está ancorado na necessidade de uma formação integral cidadã, mas na necessidade de formação de cada um como empresário de si mesmo (FOUCAULT, 2008), apto a conviver em sociedades cada vez mais competitivas.

Já o eixo estratégico 5.2 apresenta a seguinte redação:

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, 2014, s/p).

Esse segundo eixo confere legitimidade às avaliações periódicas em larga escala, as quais, em grande medida, operam como referenciais para a constatação de uma "qualidade" quantificável, padronizada. Nesse sentido, os resultados quantificáveis alcançados através dos sistemas de avaliação – e isso não é exclusividade da alfabetização – suscitam implicações em diversos níveis, quais sejam: "sobre a distribuição e uso dos recursos financeiros; sobre a composição curricular; sobre o gerenciamento do sistema e sobre o controle docente" (SHIROMA *et al*, 2017, p. 25).

Essas medidas "aferidas", no entanto, não podem tomar o lugar e lograr a relevância do acompanhamento do processo cotidiano de alfabetização. Por ignorarem aspectos inerentes à ação do alfabetizador e à complexidade intrínseca à apropriação do sistema de escrita alfabética, essas avaliações em larga escala podem reduzir a alfabetização a um objeto fim, convertido em números. E isso não significa defender que os processos de avaliação não sejam importantes, antes o contrário. A busca fundamental é pelo redimensionamento das finalidades desse monitoramento.

Dando prosseguimento à análise da meta 5 no PNE, os eixos estratégicos 5.3 e 5.4 serão tratados conjuntamente por seus evidentes entrecruzamentos, conforme é possível perceber a seguir:

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;

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, 2014, s/p).

Esses eixos alinham suas preocupações à demanda por tecnologias educacionais. O reclame para que o professor esteja preparado para o profícuo uso das tecnologias encontra-se em pauta há algum tempo. A UNESCO, por exemplo, divulgou em 2009 suas diretrizes de implementação para os *Padrões de competência em TIC para professores*. Suas metas políticas educacionais incluem "melhorar as habilidades básicas de alfabetização, inclusive a alfabetização tecnológica" (UNESCO, 2009, p. 9). Já nas palavras introdutórias do documento, constata-se que fazia parte do objetivo central do projeto "[...] contribuir para um sistema de ensino de maior qualidade que possa, por sua vez, produzir cidadãos mais informados e uma força de trabalho altamente qualificada, assim impulsionando o desenvolvimento econômico e social do país" (id.; ibid, p. 5). Segundo tais padrões, a complexidade não era fator a ser descartado do campo educacional. No entanto, o caráter complexo das coisas está relacionado a um fim bastante pragmático:

A meta política é aumentar a habilidade da força de trabalho para agregar valor ao resultado econômico aplicando o conhecimento das disciplinas escolares para solucionar problemas complexos que são encontrados em situações de trabalho e de vida no mundo real [...] A meta política é aumentar a produtividade criando uma força de trabalho permanentemente envolvida com a criação de conhecimento e inovação, beneficiando-se dela (id.; ibid, 2009, p. 12-15).

Além da explícita preocupação com a constituição de uma força de trabalho, esses eixos estratégicos colidem no que concerne à simplificação de questões estruturantes e acabam por sugerir o deslocamento da formação inicial do alfabetizador, em suas múltiplas facetas, para uma espécie de capacitação em serviço bastante aligeirada, na maioria das vezes. Dessa forma, falar em formação de alfabetizadores, nas preocupações expostas pela maioria dos documentos em circulação, "já não é falar de sua formação inicial, ou mesmo da dicotomia entre formação inicial e continuada, mas falar de capacitação em serviço e, até, de certificação" (BARRETO, 2003, p.12).

A inquietação central a ser substituída aqui é que o desempenho dos alunos não dependa mais dos materiais pedagógicos digitais utilizados do que da formação, o mais integral possível, dos alfabetizadores. Que não se caia em um arquétipo de permuta tecnológica, em que o professor alfabetizador pouco precisa conhecer das áreas inerentes a esse processo, "ficando restrito à escolha de materiais, quando as condições objetivas permitem, ou até mesmo ao controle do tempo e do contato dos alunos com os materiais disponíveis" (id.; ibid., p. 04). A preocupação não compete somente às tecnologias, mas à autonomia docente, ao trabalho do alfabetizador enquanto intelectual da sua profissão e ao que as TIC "veiculam como elo entre o planejamento centralizado e a avaliação externa" (id.; ibid., p. 04).

Essa notação, no que diz respeito à vinculação que Barreto (2003) faz entre formação continuada de professores e o uso das tecnologias educacionais, é corroborada pelo que expõe o eixo estratégico 5.6 [9], ao trazer "o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras" (BRASIL, 2014, s/p) para o cerne de uma preocupação "em promover e estimular a formação inicial e continuada de professores (as) para a alfabetização de crianças" (BRASIL, 2014, s/p).

Por fim, os eixos estratégicos 5.5 e 5.7 nomeiam grupos populacionais que carecem de atenção específica das políticas públicas para a efetivação da inclusão de todos na alfabetização, quais sejam: as crianças do campo, indígenas, quilombolas, itinerantes e com deficiências. A redação desses eixos é a seguinte:

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;

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.

Os aspectos positivos a serem ressaltados nesses eixos estratégicos competem à garantia da alfabetização em língua materna e à atenção à identidade cultural das comunidades indígenas e quilombolas (5.5); às especificidades e ao bilinguismo dos surdos (5.7), para o qual a complexidade logra notoriedade pelo não estabelecimento de prazo estipulado *a priori*. No entanto, é também necessário olhar com desconfiança para as possíveis nuances dessas preocupações, que ocupam dois dos sete eixos estratégicos da meta em questão.

Reforçar a obrigatoriedade escolar, por meio da alfabetização, com respaldo em diretrizes que favoreçam o gerenciamento desses riscos, vem compondo a racionalidade econômica dos governos ocidentais. Inserir esses grupos citados nas estratégias 5.5 e 5.7 no rol de emergências da nação torna-se também parte de um investimento para inclusão de todos na tradição hegemônica da cultura escrita e, sobretudo, no jogo produtivo que requer o uso dessas habilidades.

Nesse sentido, o gerenciamento de riscos, por meio da inclusão dessas comunidades no processo de alfabetização, resta estreitamente ajustado às preocupações expostas já pela *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90* (ONU, 1990). Por esse viés, a alfabetização de todos é estratégia decisiva para a realização efetiva dos programas de redução da pobreza que vem sendo propostos pelas agendas liberais contemporâneas.

Na seção seguinte, o foco passa a ser como a meta 5 do PNE se articula às estratégias planejadas para a alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental no PME-POA.

### 3 Plano Municipal de Educação de Porto Alegre (2015-2025): particularidades, regularidades e contrastes da meta 5

Para a meta 5, o PME-POA estabeleceu a mesma redação do PNE: "Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental". Ela se apresenta em articulação à definição apresentada pelo PEE-RS (2015, p. 20), que estabeleceu o seguinte texto para a meta equivalente: "Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, no prazo da vigência deste PEE, considerando o diagnóstico específico para o estabelecimento de metas locais".

Para subsidiar o planejamento das estratégias para a meta 5, o PME-POA parte do diagnóstico dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra

de Domicílios (PNAD), de 2012. Como produto estatístico-amstral aferido nacionalmente pelo IBGE, o PNAD utiliza indicadores declaratórios para o levantamento da taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que tenham concluído o 3º ano do ensino fundamental. Esse indicador é bastante impreciso para aferir a alfabetização, tendo em vista que cada sujeito entrevistado da amostra responde por si e pelos demais moradores da mesma casa se sabem ler e escrever um bilhete simples.

A alfabetização passa a ter um indicador que de fato intenta monitorar a proficiência em habilidades de leitura e escrita, em nível censitário, a partir da implementação da ANA, em 2013. Aplicada em larga escala em todas as turmas de 3º ano do ensino fundamental de escolas públicas do Brasil, no início e no final de cada ano letivo, a ANA passou a produzir dados mais específicos sobre as aprendizagens de cada criança desse grupo populacional. No entanto, a primeira divulgação desses dados, referente a 2014, ocorreu no segundo semestre de 2015. Isso explica por que eles não foram utilizados para diagnóstico no PME-POA, que foi aprovado poucos meses antes da divulgação desses primeiros dados.

A partir dos dados do PNAD, portanto, o diagnóstico partiu de uma taxa de 93,3% de crianças que concluíram o 3º ano do ensino fundamental consideradas alfabetizadas. No entanto, os dados da ANA mostraram mais tarde outro retrato da alfabetização na rede municipal de Porto Alegre, bem menos tranquilizador<sup>[10]</sup>: em 2016, 68% das crianças foram avaliadas nos níveis 1 e 2 de leitura, os quais são considerados insuficientes.

Sob o cenário menos alarmante, então, decorreu o estabelecimento de 10 estratégias para alcance da meta 5. Se comparada às demais metas, a 5 figura entre as que menos recebeu desdobramentos em estratégias. Conferindo a distribuição quantitativa de estratégias para cada meta do PME-POA, percebe-se a grande disparidade no planejamento das ações para o próximo decênio na área da educação. Enquanto há metas como a 4, por exemplo, que apresenta 56 estratégias no âmbito da universalização do acesso à Educação Básica para o público alvo da Educação Especial, há também metas como a 9, relacionada à alfabetização de jovens e adultos, com apenas 5 estratégias.

Esses dados podem indicar uma grande diferença de participação da sociedade civil na tradução de demandas em estratégias nos grupos de trabalho que produziram as discussões do PME-POA. Esse panorama nos leva à seguinte interrogação: se o PME-POA utilizasse os dados da ANA como diagnóstico da situação da alfabetização no município, teríamos maior número de estratégias planejadas para a meta 5?

Saindo do aspecto quantitativo, passemos ao conteúdo dessas estratégias, o qual pode ser conferido no Quadro 1. Verificando as ocorrências temáticas, constatou-se que as demandas se concentram em dois eixos estratégicos do PNE: 1) alfabetização em comunidades indígenas, quilombolas, itinerantes e do campo<sup>[11]</sup>; e 2) formação inicial e continuada de docentes<sup>[12]</sup>. Cada um desses eixos aparece em 7 das 10 estratégias do PME-POA – ou 70% –, sendo que, em 4 delas, esses dois eixos se articulam em uma mesma proposta<sup>[13]</sup>.

Quadro 1 – Estratégias do PME-POA para a meta 5

**META 5**                      **ESTRATÉGIAS**

5.1 – Criar, até o segundo ano deste Plano, sob responsabilidade das mantenedoras dos diferentes sistemas de ensino, política educativa para povos específicos e formação qualificada e continuada de professores, a fim de diminuir o espectro de exclusão social dos processos educativos, respeitando os valores e as características culturais desses povos;

5.2 – Criar programas de formação continuada de professores, focados nos grupos em situação de exclusão social, a fim ampliar as condições para o atendimento educacional dessas populações;

5.3 – Promover a alfabetização de crianças indígenas, quilombolas e de populações itinerantes com a produção de materiais didáticos específicos;

5.4 – Desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas mediante consulta prévia e informada a esses povos;

5.5 – Implementar comitê local, com participação de representantes das escolas e dos demais setores envolvidos, para elaboração de políticas públicas para garantia dos direitos a consulta prévia e informada, que dê o legítimo direito de os povos estabelecerem seus preceitos, conforme a formação de suas culturas, aos seus processos educativos e as suas realidades locais;

5 – Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental

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, garantindo a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores para a alfabetização;

5.7 – Garantir a livre adesão dos docentes ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), conforme consta no documento orientador nacional, e das licenças-estudo para qualificação e formação continuada, com base no art. 90 da Lei Complementar nº 133, de 31 de dezembro de 1985, e alterações posteriores;

5.8 – Garantir licenças-estudo ou redução de carga horária, ou ambos, para qualificação e formação continuada, inclusive durante o estágio probatório;

5.9 – Promover o ingresso de professores com formação direcionada ao atendimento das demandas relativas à alfabetização das comunidades indígenas e quilombolas, integrando tais iniciativas às formações já previstas nas redes de ensino;

5.10 – Introduzir, nos processos de formação inicial e continuada, a garantia dos recursos para a inclusão de mestres e mestras de saberes populares de tradição oral, com o objetivo de incentivar a abertura dos ambientes escolares a real inter-relação com os saberes não constantes nos registros formais de ensino sobre a história positiva de povos negros e dos povos indígenas, na formação da cultura porto-alegrense.

Fonte: Banco de dados da pesquisa

Elaboração das autoras a partir de PME-POA (2015-2025).

A maior demanda por formação inicial e continuada, portanto, se expressa relacionada ao atendimento educacional de grupos populacionais em situação de exclusão social, como negros e indígenas. Estranhamente, não se define como estratégico também prever formação que contemple, por exemplo, os fatores relacionados ao que as escolas costumam definir como dificuldades de aprendizagem, a heterogeneidade de ritmos de aprendizagens e a inclusão de crianças com deficiência no ciclo de alfabetização. Quem trabalha na formação continuada de professoras alfabetizadoras sabe que estas são temáticas que recorrentemente são apontadas como frágeis na pedagogia do cotidiano das escolas. Talvez por isso mesmo essas temáticas tenham grande presença nos cadernos das formações do PNAIC de 2013 e 2015.

Para Imbernón (2011, p. 72), a formação do professor já experiente não pode ser compreendida apenas na dimensão da atualização científica; antes, ela deve permitir:

avaliar a necessidade potencial e a qualidade da inovação educativa que deve ser introduzida constantemente nas instituições; desenvolver habilidades básicas no âmbito das estratégias de ensino em um contexto determinado, do planejamento, do diagnóstico e da avaliação; proporcionar as competências para ser capazes de modificar as tarefas educativas continuamente, em uma tentativa de adaptação à diversidade e ao contexto dos alunos; comprometer-se com o meio social.

Nessa direção, as propostas apontadas por Imbernón (2011) indicam a necessidade de prever a formação inicial e continuada que privilegie o desenvolvimento de habilidades para criação de estratégias de ensino comprometidas com o meio social e com as diversidades que se apresentem. No caso da alfabetização, é preciso que se aprenda a enxergar a diversidade de identidades culturais e a heterogeneidade de aprendizagens para que se possa avançar em uma mediação pedagógica ajustada às demandas das crianças.

No que se refere à alfabetização de crianças com deficiência, deve ser lembrado que o PNE define esse âmbito como uma de suas estratégias; no entanto, ela não aparece contemplada na PME-POA vinculada à meta 5. Por outro lado, podem ser encontradas referências à aprendizagem bilíngue de surdos em Libras-Língua Portuguesa e de cegos em Braille em meio às 56 estratégias para a meta 4 do PME-POA<sup>[14]</sup>, embora o termo "alfabetização" não esteja presente. Nesse sentido, cabe perguntar: seria a ausência de referências à inclusão e educação especial na meta 5 um movimento político calculado localmente pela sociedade civil envolvida nas discussões do PME-POA, justamente para desvincular essa parcela de crianças da pressão por uma alfabetização que ocorra sob o rótulo da "idade certa"?

Pergunta semelhante poderia ser aplicada à ausência de estratégia relacionada à articulação do ensino fundamental aos processos de aprendizagem desenvolvidos na pré-escola no PME-POA, mas previsto no PNE para a meta 5. Essa articulação só aparece na estratégia 10 da meta 21, que versa sobre a avaliação da qualidade da educação infantil, na qual se lê a seguinte redação:

21.10 – preservar as especificidades da educação infantil, sob responsabilidade dos órgãos gestores dos sistemas, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso da criança de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental, em consonância com Indicadores de Qualidade da Educação Infantil (PME-POA, 2015, p. 49, *grifo nosso*).

Quando a articulação entre educação infantil e ensino fundamental é mencionada, nota-se que ela é precedida pela exortação à preservação das especificidades da primeira. Essa preocupação faz sentido se considerarmos que com frequência o que se vê não é a articulação entre essas etapas, mas a sobreposição de práticas da cultura de uma sobre a outra, como diagnosticou Peter Moss (2011) em análise realizada com base na experiência em diferentes países.

O que Moss (2011, p. 153) sugere é uma relação de convergência entre essas etapas, capaz de estabelecer "uma parceria forte e igualitária criada pelo trabalho conjunto em um projeto comum". Em lugar de subordinação, deveria ser criada uma cultura comum, que compartilhe visões de criança, aprendizagem e conhecimento. Vale acrescentar, ainda, que é preciso ultrapassar o campo de interdição da discussão minuciosa sobre a articulação dessas etapas quando se trata da alfabetização, de forma que se possa sair do âmbito do folclore retórico sobre uma necessária articulação e que pouco se manifesta na forma de propostas claras para que isso se efetive.

Essas duas ausências de estratégias no PME-POA que foram demarcadas aqui, vinculando a meta 5 à educação infantil e à educação especial, poderiam ser lidas como contracondutas locais, que tentam resistir à convocação para participar dos esforços para o estabelecimento de um arco temporal para a alfabetização de todas as crianças nas escolas – até o final do 3º ano do ensino fundamental.

Outra situação curiosa é o fato de constar no PME-POA uma estratégia que procura garantir a livre adesão de docentes ao PNAIC (5.7), ao mesmo tempo em que formação inicial e continuada é justamente um grande clamor da maioria das estratégias para a meta 5. À data da aprovação do PME-POA, o PNAIC contava com duas edições concluídas, sendo a principal política do governo federal para essa meta. Essa passagem do Plano denota o tipo de relação que, em certo momento, se estabeleceu entre docentes atuantes no ciclo de alfabetização e o PNAIC, visto que esse programa não aparece como algo que se queira garantir para a cidade. Nesse caso, um contraste pode ser estabelecido com o Plano Municipal de Belo Horizonte, por exemplo, em que as duas primeiras estratégias para a meta 5 tentam garantir a continuidade do PNAIC no município.

Por fim, há outros três dos setes eixos estratégicos do PNE para a meta 5 que aparecem no PME-POA: avaliação, tecnologia e inovação. A primeira é contemplada na estratégia local 5.4, enquanto as outras duas aparecem juntas na estratégia 5.6. No caso da avaliação, planeja-se o desenvolvimento de "instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas" (PME-POA, 2015, p. 21). Essa preocupação em garantir que a alfabetização seja avaliada considerando as particularidades culturais que constituem as referidas comunidades é extremamente necessária e bem-vinda em uma sociedade em que esses povos lutam cotidianamente para sobreviver à violência física e simbólica.

Para Silva (2007), o Brasil se projetou secularmente como uma sociedade branca. A mesma autora cita o interessante estudo de Piza (2000), que mostrou que pessoas brancas geralmente não se sentem pertencentes a um grupo étnico-racial ou dão pouca importância a isso, tendo em vista que pertencem ao espectro da branquitude tratada como norma. Não deixa de ser um grande desafio, portanto, desenvolver linhas de avaliação que consigam extrapolar a alfabetização como a mera aquisição de habilidades de apropriação do sistema de escrita alfabética e também a considerem em suas urgentes dimensões políticas<sup>[15]</sup>.

Cabe um apontamento, ainda, sobre o que não se diz a respeito da avaliação da alfabetização: o que poderia significar instituir "instrumentos de acompanhamento"? Nesse sentido, o texto traz uma generalidade, que não deixa suficientemente especificado como se pode converter uma macroestratégia de avaliação, apontada no PNE, em uma microestratégia no âmbito do município. Esse acompanhamento, que deve contemplar todas as crianças, integraria uma etapa diagnóstica, por exemplo, no período de ingresso no ciclo de alfabetização? Seria realizado anualmente?

Embora o tema da avaliação da aprendizagem esteja contemplado mais detidamente na meta 7 do PME-POA, com a previsão de implantação de um sistema municipal de avaliação da Educação Básica, também não há referências nessa outra parte do documento que auxiliem a compreender o que foi planejado para a alfabetização. Nesse sentido, os planos municipais deveriam se preocupar também com a articulação entre as metas. No caso em análise, o PME-POA poderia ter feito referência a esse sistema de avaliação da meta 7 também na meta 5, especificando como ele deveria ser delineado, quem participaria e com qual periodicidade para constituir uma engrenagem que concorra para a alfabetização até o final do 3º ano do ensino fundamental.

Quanto à tecnologia e inovação, o PME-POA novamente se restringe à estratégia da formação inicial e continuada [16]. O que mais poderia ser proposto para essas áreas e que não passa apenas pela formação docente? Como se poderia, por exemplo, criar um canal de compartilhamento das inovações pedagógicas já realizadas no município para a alfabetização? A inovação pedagógica não pode estar subordinada apenas ao conhecimento produzido por outros; deve fazer parte dos conhecimentos profissionais dos professores criar e validar teorias a partir de experimentações realizadas em cooperação com outros colegas de profissão, bem como submeter suas criações à partilha de experiências (GATHER TURLER, 2001).

As análises empreendidas nesta seção apontaram para uma tendência a não se agregar às estratégias locais para a meta 5 do PNE um direcionamento mais específico, de forma que as macroestratégias pudessem ser redimensionadas em microestratégias que, de fato, apontem caminhos que influenciem mais diretamente nos espaços pedagógicos do município, que é a ponta do processo de efetivação da alfabetização.

### Considerações finais

Como afirma Saviani (2017), o Brasil ainda está na fase de aprendizagem coletiva de planejamento a longo prazo da educação. Esse planejamento é seriamente prejudicado pela ausência de um sistema nacional de educação, de caráter permanente, que barre a descontinuidade característica da maioria das políticas públicas nessa área. Nessa direção, um alerta derivado da discussão empreendida aponta para a necessidade de delineamento de microestratégias para a alfabetização, no município de Porto Alegre, que possam fazer propostas mais objetivas, com prazos para implementação e destinação de recursos para o financiamento [17]. Do contrário, corre-se o risco alertado por Valente (2001), para quem as redações genéricas em legislações, como as dos planos de educação, acarretam em prejuízo para a garantia de direitos às populações que mais precisam do poder público, visto que favorecem a postergação das ações.

Em resumo, comparando os 7 eixos estratégicos do PNE às 10 estratégias do PME-POA para efetivar a meta 5, destacou-se que o documento local se concentra hegemonicamente nos eixos do PNE para formação inicial e continuada de docentes e para a alfabetização de grupos populacionais em situação de exclusão social, como negros e indígenas. Os eixos da avaliação, das tecnologias e da inovação aparecem cada um em uma estratégia, sendo que os dois últimos compartilham a mesma estratégia. Por fim, os eixos da articulação do ensino fundamental à pré-escola e da alfabetização de crianças com deficiência estão ausentes.

### REFERÊNCIAS

- BARRETO, Raquel Goulart. *Tecnologias educacionais e educação a distância: avaliando políticas e práticas. 2ª edição*. Rio de Janeiro: Editora Quartet, 2003.
- BELO HORIZONTE. *Lei nº 10.917 de 2016*. Institui o Plano Municipal de Educação (2015-2025). Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências (2014-2024). Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.
- FÓRUM Internacional de Políticas Públicas. *Educar para as competências do século 21*. São Paulo: OCDE, IAS, INEP, MEC, 2014. Disponível em: [http://www.educacaosec21.org.br/foruminternacional2014/wp-content/uploads/2014/01/Sao-Paulo-Forum\\_issues-paper-Portugues\\_final.pdf](http://www.educacaosec21.org.br/foruminternacional2014/wp-content/uploads/2014/01/Sao-Paulo-Forum_issues-paper-Portugues_final.pdf) Acesso em: 01 maio 2018.
- FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GATHER THURLER, Monica. *Inovar no interior da escola*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- GONTIJO, Cláudia. *Alfabetização: políticas mundiais e movimentos nacionais*. Campinas-SP: Autores Associados, 2014.
- IMBERNÓN, Francisco. *Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- MOSS, Peter. Qual o futuro da relação entre educação infantil e ensino obrigatório? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 142-158, jan./abr. 2011.
- ONU. *Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento das Crianças nos anos 90*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1990.
- PORTO ALEGRE. *Lei nº 11.868 de 2015*. Institui o Plano Municipal de Educação (2015-2025). Porto Alegre: Câmara Municipal de Porto Alegre, 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. *Lei nº 14.705 de 2015*. Institui o Plano Estadual de Educação (2015-2025). Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2015.
- SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação significado, controvérsias e perspectivas*. 2 ed. revista e ampliada. Campinas-SP: Autores Associados, 2017.
- SHIROMA, Eneida Oto *et al*. A tragédia docente e suas faces. In: EVANGELISTA, Olinda; SEKI, Allan Kenji (Orgs.). *Formação de professores no Brasil: leituras a contrapelo*. Araraquara-SP: Junqueira & Marin, 2017. P. 17-58.
- SILVA, Petronilha Beatriz Gonçalves e. Aprender, ensinar e relações étnico-raciais no Brasil. *Educação*, Porto Alegre, ano XXX, n. 3, p. 489-

506, set./dez. 2007.

UNESCO. *Padrões de competência em TIC para professores: diretrizes de implementação*. Paris: UNESCO, 2009.

VALENTE, Ivan. *Plano Nacional de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

[1] As metas definem aonde se quer chegar, enquanto as estratégias indicam como deve ser feito para alcançar cada uma das metas.

[2] Essa meta é constantemente referida, principalmente a partir da implementação do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), como "alfabetizar a todas as crianças até os 8 anos" – idade em que as crianças, ao ingressarem aos 6 anos no ensino fundamental, deveriam concluir o 3º ano.

[3] A ANA foi criada em 2013, pelo INEP, como parte da implementação do PNAIC, ocorrida no ano anterior.

[4] De modo a evitar possíveis dúvidas, doravante referir-se-á às estratégias do PNE como "eixos estratégicos", reservando o termo "estratégia" para as ações da Meta 5 no âmbito do Plano Municipal de Educação de Porto Alegre.

[5] Doravante, PME-POA.

[6] O PME-POA foi instituído pela Lei nº 11.858, de 25 de junho de 2015.

[7] O Encontro contou com a participação de representantes de 80 países, incluindo o Brasil.

[8] Excertos da página de divulgação do referido evento. Disponível em: <http://www.educacaosec21.org.br/foruminternacional2014/> Acesso em: 01 maio 2018.

[9] Na íntegra, o referido eixo estratégico é apresentado da seguinte forma: "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, 2014, s/p).

[10] Os dados da ANA referentes ao ano de 2014 não foram mais encontrados no site do INEP ao longo de 2018.

[11] Referente às estratégias 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5, 5.9 e 5.10.

[12] Referente às estratégias 5.1, 5.2, 5.6, 5.7, 5.8, 5.9 e 5.10.

[13] É o caso das estratégias 5.1, 5.2, 5.9 e 5.10.

[14] É o caso, por exemplo, das estratégias 4.24 e 4.25 do PME-POA (2015-2025).

[15] A esse respeito, sugerimos a leitura de Gontijo (2014).

[16] É o caso da estratégia 5.6 do PME-POA.

[17] Exemplo de propostas com objetividade para implementação seria a diminuição de alunos por turma, em prazo determinado, e a manutenção de programas de incentivo à leitura já em vigor no município. Poderiam esses programas se desdobrarem com mais intensidade de ações no ciclo de alfabetização, por exemplo? É a esse sentido de objetividade que a discussão empreendida neste artigo se refere.