# A Meta 5 do plano municipal de Educação de Rio Branco: uma análise da política de alfabetização dos anos iniciais do ensino fundamental

*Carvalho, Mark Clark Assen de* [1]

*Calixto, Josenir de Araujo* [2]

*Silva, Adão Rogério Xavier* [3]

## RESUMO

Este artigo discute a materialização da Meta 5 do Plano Municipal de Educação de Rio Branco (PME/RB), Acre. A referida meta versa sobre a política de alfabetização para os alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental e ambiciona alfabetizar todas as crianças até o final do segundo ano. O estudo adota uma abordagem quali-quantitativa e utiliza fontes bibliográficas e documentais, em especial, o Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos. Como resultados, constatou-se que a Meta 5 do PME/RB se alinha a uma perspectiva gerencialista e há uma fragilidade no processo de monitoramento, o que impede a aferição adequada do cumprimento da meta, comprometendo um ensino que efetive princípios, como a equidade na constituição da rede municipal de ensino.

*Palavras-chave: Plano Municipal de Educação de Rio Branco; política educacional; alfabetização.*

**Goal 5 of the Municipal Education Plan of Rio Branco: an analysis of the literacy policy in two years of fundamental education**

## ABSTRACT

This article discusses the materialization of Goal 5 of the Municipal Education Plan of Rio Branco (PME/RB), Acre. The aforementioned Goal deals with the literacy policy for students in the first two years of fundamental education, aiming to make all children literate by the end of the second year. The study adopts a quali-quantitative approach, and uses bibliographical and documentary

[1] Universidade Federal do Acre.Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFAC e do Doutorado em Rede/EDUCANORTE. Email: markassen@yahoo.com.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0736995836464424. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-3638-9719.

[2] Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes do Estado do Acre. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia (PGEDA) da Universidade Federal do Pará. Email: josenir.calixto@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7173171541763755. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1895-7946.

[3] Universidade Federal do Pará. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia (PGEDA) da Universidade Federal do Pará. Email: adaorxs@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0972894075035313. Orcid: https://orcid.org/0000-0003-0277-3392.

sources, in particular, the Student Apprenticeship Avaliação Program. As a result, it is confirmed that PME/RB's Goal 5 is aligned with a managerialist perspective and that there is a fragility in the monitoring process or that impedes adequate assessment of goal achievement, compromising a goal that effectively implements principles such as equity in constitution of the municipal network of teaching.

*Keywords: Municipal Education Plan of Rio Branco; educational policy; literacy.*

**La Meta 5 del Plano Municipal de Educación de Rio Branco: un análisis de la política de alfabetización de los años iniciales de la enseñanza fundamental**

**RESUMEN**
Este artículo discute la materialización de la Meta 5 del Plano Municipal de Educación de Rio Branco (PME/RB), Acre. La referida meta trata de una política de alfabetización para los alumnos de los años iniciales de la enseñanza fundamental, ambicionando alfabetizar todas como niños hasta el final del segundo año. El estudio se vale de un abordaje cuali-cuantitativo y utiliza fuentes bibliográficas y documentales, en especial, o Programa de Evaluación de Aprendizaje de los Alumnos. Como resultados, se há verificado que la Meta 5 del PME/RB se arregla con una perspectiva gerencialista y existe una debilidad en el proceso de seguimiento, que impide una medición adecuada del logro de la meta, comprometiendo una enseñanza que implemente principios efectivos como el de equidad en la constitución de la red educativa municipal.

*Palabras-clave: Plan Educativo Municipal de Rio Branco; política educativa; alfabetización.*

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o Plano Municipal de Educação do Município de Rio Branco (PME/RBR), instituído pela Lei n. 2.116, de 29 de junho de 2015. Preliminarmente, ressalta-se que o ordenamento dessa Política Pública Educacional consta estabelecido em 13 (treze) metas centrais, estruturadas em um total de 145 (cento e quarenta e cinco) estratégias, oriundas das correlações interativas do Estado e da sociedade, visando atender os anseios do aprimoramento da educação pública local.

A atenção dessa análise focaliza especificamente a Meta 5: *Alfabetizar todas as crianças até o final do segundo ano do ensino fundamental*, busca-se captar, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, os possíveis avanços e/ou retrocessos da referida meta.

No domínio da pesquisa bibliográfica, utiliza-se de estudos como dissertação e artigos que versam sobre a análise da política pública educacional no cenário local, a exemplo de Mansour (2021), Calixto (2017), Damasceno (2011) e outros, sem perder de vista, obviamente, as conexões com as análises das políticas públicas educacionais em uma perspectiva macronacional, ilustrada por Frade (2018), Freitas (2012) e outros.

Referente ao estudo documental, além de algumas normativas, a exemplo da lei que instituiu o PME/RBR, utilizaram-se especialmente os dados estatísticos do Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos (PROA), a fim de verificar a materialização do planejado para Meta 5.

À vista disso é que se compartilha com Gatti (2002) a consideração de que a quantidade e a qualidade não estão totalmente dissociadas na pesquisa, posto que, por uma dimensão, a quantidade possibilita traduzir algumas informações pertinentes de como um fenômeno social se apresenta e, por outro lado, carece de uma interpretação qualitativa dos fatos verificados.

Considerando isto, ou seja, a multiface da realidade social, a abordagem apreendida nesta pesquisa é quali-quantitativa, por considerar que dados gerados por métodos distintos podem ser agregados, em virtude de uma busca para compreender as várias faces da realidade social, como bem discorre Flick (2004), sobre a harmonia dos métodos quantitativos e qualitativos, em vista de proporcionar uma maior consistência e legitimidade aos resultados encontrados, pois propicia o simplismo de apenas uma opção.

Postas essas breves questões de ordem metodológica, seguem-se as discussões propriamente aqui propostas; inicialmente, atém-se a uma breve configuração do município *locus* da pesquisa.

É importante registrar que o município de Rio Branco tem, conforme dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023), uma área de 8.834,942km² com uma população estimada em torno de 364 mil pessoas, em 2022, concentrando 40% da população total do estado do Acre. A rede municipal de ensino de Rio Branco atende 81% das matrículas de creche e 87% das matrículas de pré-escola, dividindo a oferta e o atendimento com a

rede privada, conforme indicam os dados do Censo Escolar de 2023, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Ressalta-se que o atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental é compartilhado com a rede estadual, que atende 61% da demanda, enquanto a rede municipal responsabiliza-se por 26%, e a rede privada, por 13%. A rede federal atende a demanda remanescente (INEP/2023).

Dessa modo, as análises de Calixto (2017) se encarregaram de demonstrar que o município de Rio Branco e o governo do estado do Acre estabeleceram, no período de 2005 a 2012, uma experiência de colaboração para a gestão do sistema de ensino da cidade, oportunidade na qual a rede municipal passaria a ser responsável pela Educação Infantil e, gradativamente, assumiria o atendimento dos anos iniciais do Ensino Fundamental, enquanto a rede estadual assumiria a responsabilidade pelas matrículas do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Assim, os dados do Censo Escolar do INEP apontam que a rede estadual permanece com o atendimento majoritário dos anos iniciais, contrastando com o perfil de atendimento do restante do país, em que as redes municipais contam com o maior número de matrículas no Ensino Fundamental, conforme indica Pinto (2014).

O processo anteriormente referenciado contou ainda com o compartilhamento da gestão pedagógica das escolas de Ensino Fundamental da cidade, sendo que a Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco – SEME ficaria responsável pela definição das orientações curriculares, formação continuada dos professores, acompanhamento pedagógico e avaliação da política educacional, por meio de ações de exames de larga escala.

> Os documentos que ensejaram a experiência de colaboração entre os entes propugnavam a integração de políticas e normas que regulamentam a política educacional na cidade. As escolas públicas da rede estadual e municipal deveriam funcionar a partir de um mesmo padrão nas dimensões pedagógica, administrativa-financeira, de infraestrutura e de gestão democrática. Deste modo, delineava-se a possibilidade do estabelecimento de uma escola pública que assegurasse um padrão de formação semelhante para os alunos, independente da rede na qual estivesse matriculado (CALIXTO, 2017, p. 120).

Essa experiência teve seu ápice no período de 2005 a 2014, momento em que havia uma consonância política, administrativa e pedagógica entre as gestões do Governo do Estado e da Prefeitura de Rio Branco. Diante disso, há no contexto de elaboração das políticas para o ensino na cidade as influências do processo de reforma do Estado brasileiro, iniciado na década de 1990, influências estas que foram materializadas no Acre, sobretudo a partir da chagada do Partido dos Trabalhadores – PT ao governo do estado em 1999, no governo federal em 2003 e na prefeitura de Rio Branco em 2005.

Entre essas influências está o processo de descentralização de responsabilidades pela oferta de direitos sociais. A Constituição Federal de 1988 – CF atribui aos entes federados a responsabilidade pela constituição de regime de colaboração, o cumprimento das competências comuns (Art. 23) e a oferta do direito à educação (Art. 211). No processo de reforma do Estado brasileiro, há um processo de desresponsabilização da União pela oferta de direitos sociais, sobrecarregando estados e municípios pela organização e implementação das políticas públicas.

Em um país que tem como uma de suas marcas as desigualdades social e regional, a desresponsabilização da União com a oferta dos direitos sociais implica a manutenção e o aprofundamento das disparidades nas condições de implementação das políticas públicas, e, portanto, da efetivação das garantias fundamentais dos cidadãos.

Há na experiência desenvolvida pelo governo do estado do Acre e do município de Rio Branco uma tentativa de estabelecer políticas para o sistema educacional da cidade com condições de oferta que equalizem as desigualdades entre as redes estadual e municipal, no que tange às questões de financiamento e de funcionamento de suas escolas.

Essa iniciativa que resultou na colaboração entre os dois entes federados ficou centrada em três aspectos fundamentais: a ampliação da oferta da educação básica; a sustentabilidade do financiamento da política educacional na cidade no contexto de implantação das políticas de fundos contábeis para redistribuição dos recursos da educação; e a promoção de políticas de melhoria de qualidade da aprendizagem.

Como consequência, foram desenvolvidas algumas políticas destinadas à promoção da qualidade, com destaque para: elaboração de novas orientações curriculares a serem adotadas pelas escolas da rede estadual e

municipal da cidade; programas de formação continuada centrados na implementação das novas orientações curriculares no cotidiano do planejamento das escolas e dos professores; acompanhamento pedagógico por parte da secretaria junto às coordenações pedagógicas e destas junto aos professores; implementação de políticas de apoio pedagógico para os alunos com dificuldade de aprendizagem; e introdução de sistemas de avaliação em larga escala.

Pode-se dizer que essa última medida provocou uma tensão no trabalho desenvolvido pelos professores, os quais passaram a ver sua prática pedagógica ser orientada e mensurada pelo alcance de resultados obtidos nas avaliações externas em larga escala.

> O Município de Rio Branco iniciou, a partir do ano de 2006, o Programa de Avaliação da Aprendizagem dos Alunos – PROA, destinado aos alunos do 1º e 2º anos, com o objetivo de avaliar o processo de alfabetização em Português e Matemática. Esta metodologia foi aplicada para as escolas das duas redes e chamava para si a pretensão de assegurar que todas as crianças estivessem plenamente alfabetizadas, ao final do 3º ano do ensino fundamental (CALIXTO, 2017, p. 147).

Com a popularização do índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, como indicador da qualidade da educação básica, essa política foi ampliada para os alunos do 4º ano do Ensino Fundamental. As redes estadual e municipal passaram a contar com um quadro de indicadores e ainda com as competências nas quais os alunos tinham desempenho satisfatório e insatisfatório. Dessa maneira, poderiam organizar as ações de formação continuada, acompanhamento e apoio pedagógico, orientados para a melhoria dos indicadores, de forma que, ao chegarem no 5º ano do Ensino Fundamental, no qual seriam submetidos à avaliação da Prova Brasil, teriam as capacidades mais frágeis diagnosticadas e com ações planejadas para uma intervenção direcionada.

Nessa perspectiva, tem-se a formulação de uma política educacional que propugnava a melhoria da qualidade centrada nos resultados das avaliações em larga escala, gerando uma lógica consumista do direito à educação, na medida em que as famílias passam a buscar as escolas com melhor desempenho para matricular os seus filhos, fazendo que a educação deixe de ser um bem social para ser um bem de consumo, na linha do que

estabelece a lógica de racionalização administrativa implementada na reforma do Estado brasileiro.

> A discussão sobre a qualidade da educação tem posto no centro das políticas educacionais a avaliação do desempenho acadêmico como único critério de verdade e mecanismo de distribuição dos bens sociais, comprometendo o direito à educação de importantes segmentos populacionais. Considerando a educação como um mecanismo de promoção de justiça social por meio da distribuição de bens culturais e das possibilidades dadas aos indivíduos de se mobilizarem socialmente, a procura pelo sistema escolar passou a ser uma constante na luta pela ampliação dos direitos sociais nos últimos dois séculos. Contudo, ao adotarem os sistemas de avaliação como parâmetro das políticas educacionais, definindo em alguns casos até mesmo a distribuição e destinação dos recursos públicos, os governos acabam por legitimar suas escolhas político-ideológicas por meio da racionalidade técnica (OLIVEIRA, 2015, p. 640).

Verifica-se, no período em análise, que a política educacional desenvolvida na cidade de Rio Branco assumiu no eixo da melhoria da qualidade de ensino a avaliação em larga escala como algo central, impondo às escolas um projeto pedagógico que se orientasse pela racionalidade administrativa presente na gestão dos órgãos gestores e na gestão administrativa e financeira das próprias unidades de ensino, com reflexo na elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação.

## 1 O Plano Municipal de Educação de Rio Branco/PME: Lei n. 2.116, de 29 de junho de 2015

A aprovação do Plano Nacional de Educação/PNE, Lei nº13005/2014, estabeleceu metas e diretrizes para a educação do país no período de 2014 a 2024, em que estados e municípios tiveram um ano para aprovarem seus respectivos planos decenais de educação.

Após a realização de estudos por parte do corpo técnico da Secretaria Municipal de Educação de Rio Branco, a minuta do PME foi colocada para apreciação para um conjunto de entidades representativas do município, a sua

maioria com vínculos com as questões da política educacional. As discussões empreendidas culminaram em pequenas modificações no texto original.

Chama a atenção no processo de elaboração do estudo de diagnóstico e da produção do texto da lei do PME/RBR a ausência de registros de participação e interação entre o Governo do Estado do Acre e a Prefeitura Municipal de Rio Branco, o que permite afirmar que a colaboração entre os entes federados para a oferta do direito à educação, uma das marcas presentes na formulação da política e da gestão educacional na década anterior, começava a dar sinais de descontinuidade e esvaziamento.

O texto que consubstancia o PME/RBR foi aprovado por um conjunto de entidades e, rapidamente, houve o encaminhamento para a Câmara de Vereadores que igualmente, de forma célere, realizou um debate rápido. Consta, por exemplo, que a maior polêmica ficou centrada na utilização da palavra gênero, por parte de parlamentares conservadores, que tentaram atribuir à expressão uma tentativa de afronta aos valores da família. Na verdade, o termo aparece no plano na perspectiva de se implementar estratégias que reduzam as desigualdades no acesso ao direito à educação e a uma aprendizagem de qualidade entre homens e mulheres (MANSOUR, 2021).

O texto aprovado pela Câmara dos Vereadores de Rio Branco deu origem à Lei nº. 2.116, de 29 de junho de 2015, que deve orientar a política educacional na cidade por dez anos. Os planos de educação com vigência decenal têm essa dimensão de assegurar à política pública de educação uma estabilidade, tornando-a uma política de Estado, numa tentativa de reduzir o improviso e a adesão aos modismos de governos que têm uma preocupação maior com os benefícios eleitorais do que buscar uma ação voltada para a formação plena de seus cidadãos.

Nesse sentido, os planos geram obrigações jurídicas, na perspectiva de criar obrigações para os governos com vistas ao cumprimento das metas pactuadas. O PME de Rio Branco foi construído com adaptações em relação ao Plano Nacional de Educação/PNE Lei 13.005/2014) e ao Plano Estadual de Educação/PEE-AC (Lei nº 9265/2015):

**Quadro 1: Metas do Plano Municipal de Educação (Lei Nº 2116/2015)**

| Meta | Descrição | Nº de estratégias |
|---|---|---|
| **Meta 01** | Educação Infantil–Universalizar o atendimento às crianças de 04 e 05 anos até 2016 na pré-escola e ampliar a oferta de vagas em creches para atender 50% (cinquenta por cento) da população até 03 anos ao final de 2025. | 16 |
| **Meta 02** | Ensino Fundamental – Universalizar o Ensino Fundamental para a população de 6 a 14 anos até o segundo ano de vigência do plano para garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME. | 12 |
| **Meta 03** | Ensino Médio – Universalizar até 2016, o atendimento escolar público e gratuito para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino Médio para 85% (oitenta e cinco por cento). | 08 |
| **Meta 04** | Educação Especial – Assegurar o pleno desenvolvimento para alunos com deficiência, TEA, Transtorno do Déficit de Atenção e Hiperatividade (TDAH) e altas habilidades /superdotação e ainda aos alunos com transtornos funcionais: Déficit de Processamento Auditivo Central (DPAC), dislexia, discalculia, disortografia, dislalia, na rede regular de ensino, garantindo sua permanência no sistema educacional inclusivo, com salas de recursos multifuncionais, profissionais administrativos, serviços especializados, públicos ou conveniados. | 21 |
| **Meta 05** | Alfabetização das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental | 10 |
| **Meta 06** | Educação em Tempo Integral – Oferecer educação em tempo integral, em no mínimo, 50% (cinquenta por cento) da rede pública de Rio Branco até o final da vigência deste PME, atendendo a 25% (vinte e cinco por cento) dos alunos da referida escola. | 11 |
| **Meta 07** | Resultados do IDEB – Estabelecer políticas para a melhoria do ensino e da aprendizagem em níveis adequados e do fluxo escolar. | 06 |
| **Meta 08** | Elevação da escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano. | 04 |
| **Meta 09** | Elevação da taxa de alfabetização da população maior de 15 (quinze) anos para 94% (noventa e quatro por cento) | 14 |

| | | |
|---|---|---|
| | até 2025, e reduzir o índice de analfabetismo funcional em 50% (cinquenta por cento). | |
| **Meta 10** | Assegurar a universalização da Educação Básica para população de 04(quatro) a 17 (dezessete) anos e elevar a escolaridade média da população rural para 12 (doze) anos de estudo até o final da vigência do PME. | 21 |
| **Meta 11** | Assegurar aos professores e profissionais não docentes da educação do município de Rio Branco, até o final do oitavo ano de vigência deste PME, programa de valorização profissional que garanta: formação considerando a legislação vigente, condições de trabalho satisfatórias para o bom desempenho, carreira e salário compatível com as demais carreiras de nível superior e dos outros técnicos do município de Rio Branco. | 09 |
| **Meta 12** | Gestão Democrática – Assegurar até o final do segundo ano de vigência do PME, a construção de instrumentos jurídicos e processos para a efetivação da gestão democrática das escolas públicas da rede municipal de Rio Branco, vinculando-a ao alcance de metas de aprendizagem. | 03 |
| **Meta 13** | Financiamento – Modernizar a gestão das políticas educacionais e assegurar que até o final da vigência do PME, no mínimo 20% (vinte por cento) dos recursos sejam destinados a investimentos em manutenção e desenvolvimento da educação. | 10 |
| **Total de estratégias** | | 145 |

Fonte: Mansour, 2021, p. 93-94.

É fundamental ressaltar que a implementação dos planos de educação, aprovados em 2014 e nos anos subsequentes, ocorreram em um ambiente político distinto de sua aprovação, que tiveram forte impacto no cumprimento das metas de todos os entes da federação. O golpe impetrado contra a presidenta Dilma Roussef, em 2016, trouxe ao poder um grupo político que, de forma explícita, manifestava contrariedade pela ampliação dos direitos sociais e implementaram uma agenda de reformas políticas, econômicas, educacionais e fiscais, que foram de encontro aos princípios, diretrizes e metas do PNE.

A Emenda Constitucional nº. 95, que estabeleceu o teto de gastos para o Estado brasileiro, drenou recursos para a manutenção e ampliação do acesso aos direitos sociais. Segundo indicam Scaff, Oliveira e Lima (2018), ao analisarem o impacto da EC95/2016:

> Em reportagem à Carta Capital, em 09 de dezembro de 2016, o relator especial da ONU, Philip Anston, apontou que o congelamento de gastos sociais, previsto na referida PEC 55, terá "impacto severo" sobre a população pobre no Brasil, além de provocar "retrocesso social" e colocar "toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais". Ainda, segundo o relator, a PEC 55 coloca o Brasil em violação ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ratificado em 1992, que "veda a adoção de medidas deliberadamente regressivas". Esse contexto de retrocessos sociais afeta, indubitavelmente, o PNE (2014-2024) e os demais planos decenais de educação de estados e municípios (SCAFF; OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 915-916).

Os cenários político e econômico tiveram forte impacto na implementação das diretrizes, metas e estratégias dos planos de educação, pois estes tiveram que se adequar às condições de materialização, especialmente, a gestão governamental e o financiamento. Há uma mudança de paradigma que enfatiza o caráter de conservação dos históricos problemas da educação brasileira, mormente, a oferta desigual.

## 2 A meta 5 do PME/RBR: Alfabetização das crianças até o 2º ano do Ensino Fundamental

As metas relativas ao Ensino Fundamental na cidade de Rio Branco foram centradas em dois pilares: a ampliação do atendimento e a melhoria da qualidade da aprendizagem verificada pelas avaliações externas, em uma perspectiva de melhoria dos indicadores educacionais, sobretudo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

Mansour (2021) afirma que a política educacional no município de Rio Branco não enfrentou as questões referentes às desigualdades entre as escolas, podendo ampliar as disparidades.

> A discussão referente a esta etapa de ensino é quanto às condições de permanência e de aprendizagem. O IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, medido bianualmente indica que há uma melhoria nos indicadores de aprendizagem, porém, é fundamental enfrentar os desafios da desigualdade entre as escolas na cidade. No IDEB de 2019, percebe-se que as escolas municipais tiveram um desempenho melhor que as escolas da rede estadual. As municipais obtiveram uma nota de 6.7 e as estaduais de 6.4, respectivamente (INEP/2020) (MANSOUR, 2021, p. 103).

Essas disparidades são observadas nas diferenças de resultados entre as escolas urbanas e rurais. Não foram observadas, na análise do PME, as estratégias que pudessem elevar o acesso a bens culturais que influenciassem de forma substantiva o processo de formação dos estudantes, sobretudo nas escolas localizadas em regiões mais vulneráveis.

A questão da melhoria da aprendizagem foi colocada no PME de Rio Branco como uma questão central, e a alfabetização das crianças, nas séries iniciais, tornou-se estratégica para o alcance dos objetivos da SEME.

> O PME de Rio Branco colocou a questão da aprendizagem com qualidade no centro do debate da política educacional da alfabetização do município. Desde o diagnóstico para a elaboração do plano, verifica-se uma preocupação em assegurar que as crianças aprendam em um nível adequado (MANSOUR, 2021, p. 105).

Essa perspectiva é assumida no documento de diagnóstico do PME, ao colocar a alfabetização como um elemento central não somente para a política educacional, mas também como elemento para a melhoria da qualidade de vida da cidade.

> A construção de uma cidade que se propõe assegurar condições dignas de vida para a sua população, necessariamente deve superar o fenômeno do analfabetismo, que afeta, fundamentalmente, pessoas das camadas populares em situação de maior vulnerabilidade social, gerando um ciclo que afeta todas as dimensões da vida humana (RIO BRANCO, 2015, p. 38).

Nessa perspectiva, alfabetizar todas as crianças, na idade certa, possibilitaria um percurso escolar sem atropelos, reduzindo as chances do fracasso escolar, em especial a reprovação e a aprendizagem em níveis não satisfatórios, principalmente para as crianças em situação de maior vulnerabilidade social (MANSOUR, 2021). Assim, a opção feita pelo Município de Rio Branco foi a de integrar a política de alfabetização à política de acesso à educação infantil.

> A decisão política de colocar todas as suas crianças na escola, a partir dos 04 anos, implica o compromisso de realizar todos os esforços necessários para que elas aprendam o que deve ser aprendido. No caso da alfabetização, o domínio das capacidades leitoras, escritoras, de numeramento e os fundamentos da aritmética devem ser trabalhados desde o início do processo de escolarização, para assegurar as bases de um aprendizado permanente (RIO BRANCO, 2015, p. 39).

A política de alfabetização converge com as orientações do Ministério da Educação - MEC que foram desenvolvidas nos anos anteriores: PROFA-Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (2000), PRÓ-LETRAMENTO – Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries do Ensino Fundamental (2008), e de iniciativas de governos estaduais como o PAIC - Programa de Alfabetização na Idade Certa, desenvolvido pelo Governo do Ceará. Em 2012, o MEC lançou o PNAIC – Pacto Nacional de Alfabetização na Idade Certa, com o objetivo de assegurar que todas as crianças fossem alfabetizadas até o final do 3º ano do Ensino Fundamental. Esse pacto acabou por se tornar a base da formulação da meta 5 do PNE (XAVIER; BARTHOLO, 2019).

A redação do PME de Rio Branco tem uma escrita mais audaciosa para a meta relativa à alfabetização. Enquanto as metas do PNE e do PEE apontavam no sentido de alfabetizar todas as crianças até final do terceiro ano do Ensino Fundamental, o PME assumiu o compromisso de alfabetizar todas as crianças até o final do segundo ano dessa etapa educacional.

No documento de diagnóstico do PME, tem-se que, em 2014, 82% dos alunos da rede municipal estavam plenamente alfabetizados. Esse diagnóstico não faz referência aos alunos da rede estadual, indicando que as diretrizes e as metas do PME não estavam centradas nos alunos da cidade, mas sim nas crianças matriculados na rede municipal, Mansour (2021) aponta que, para

fazer o monitoramento da meta, a SEME utilizaria o PROA – Programa de Avaliação da Aprendizagem.

Esse programa é aplicado desde 2005, realizando avaliações em três momentos: entrada, meio do ano e saída. Os resultados deveriam, de acordo com o documento orientador do PROA, serem utilizados como elementos de análise para a construção de intervenção pedagógica por parte dos professores e coordenadores pedagógicos, de modo a atender as necessidades da aprendizagem dos alunos.

Mansour (2021) identifica que metade das estratégias da meta 5 trazia o professor como elemento central.

> Quando se observa as estratégias para que a meta seja alcançada, verifica-se que 50% delas estão centradas no professor. Basicamente o município identifica que é necessário ter professores com capacidades profissionais voltadas para a alfabetização lotados nos dois primeiros anos do ensino fundamental. Para tanto, seria necessário que os profissionais fossem capacitados e lotados nas séries e programas de apoio pedagógico desenvolvido pelas escolas (MANSOUR, 2021, p. 107).

Essa abordagem dialoga com a perspectiva política de responsabilizar os professores pelos resultados da aprendizagem. Neste sentido, vislumbra-se que os resultados da aprendizagem são consequência da prática pedagógica dos professores, desconsiderando as condições de trabalho dos profissionais e a situação de vulnerabilidade social dos estudantes. Não é explicitada uma preocupação com as melhorias dos projetos pedagógicos, condições de trabalho e ampliação das capacidades profissionais.

A esse respeito, Shiroma e Evangelista (2011) afirmam que:

> A política educacional de resultados toma os “resultados” isoladamente, descolados da realidade que os produziram, sendo apresentados como fetiche. São percentuais, médias, índices, indicadores tomados “em si”. Não se discutem as condições objetivas de produção desses resultados, pois é da essência das estratégias dos reformadores velar a materialidade, produzindo sobre ela informações “científicas”, por métodos “científicos” que, envoltos em números, parecem corresponder à objetividade e explicá-la (SHIROMA; EVANGELISTA, 2011, p. 144).

As autoras ressaltam que esse tipo de abordagem, que prioriza os resultados, está inserido em um contexto de mercantilização da educação e da inserção do *accountability* na gestão dos sistemas educacionais e das escolas. Essa concepção limita o processo de formação dos cidadãos ao perseguir o resultado pelo resultado. No quadro 2, apresentam-se as estratégias da Meta 5 do PME de Rio Branco.

**Quadro 2: Estratégias do PME de Rio Branco (2015-2025)**

| META 5 | ESTRATÉGIAS |
|---|---|
| Alfabetizar todas as crianças até o final do segundo ano do ensino fundamental | 5.1. Fortalecer a política de formação continuada de professores alfabetizadores na perspectiva da construção de práticas pedagógicas mais eficazes; |
| | 5.2. Realizar a certificação do professor alfabetizador para consolidar as Políticas Educacionais voltadas para a alfabetização, até o final de 02 (dois) anos de vigência do PME; |
| | 5.3. Realizar a certificação do coordenador pedagógico para consolidar as práticas de formação e o trabalho coletivo na escola, até o final de dois anos de vigência do PME; |
| | 5.4. Desenvolver processos pedagógicos de letramento e de alfabetização, articulando o trabalho da pré-escola com os anos iniciais do Ensino Fundamental, considerando e respeitando as características e peculiaridades do desenvolvimento da criança; |
| | 5.5. Consolidar a política de avaliação diagnóstica da aprendizagem dos alunos para definição de políticas educacionais voltadas à formação continuada de professores, bem como atividades pedagógicas adequadas às necessidades de aprendizagem das crianças; |
| | 5.6. Fortalecer o uso das tecnologias nos processos de letramento e alfabetização até o fim da vigência deste PME; |
| | 5.7. Promover ações de colaboração com as famílias para fomentar a prática da leitura e da escrita no ambiente familiar, com vistas ao desenvolvimento integral das crianças; |
| | 5.8. Garantir a implementação da política de apoio pedagógico aos alunos para assegurar o domínio das aprendizagens esperadas em cada um dos anos de estudo; |

| | |
|---|---|
| | 5.9. Promover política de lotação para o professor alfabetizador para que este permaneça no ciclo de alfabetização do ensino fundamental até o segundo ano de vigência deste PME; |
| | 5.10. Promover política de lotação para o professor do 4º e 5º anos para que este permaneça no pós-alfabetização, de modo a assegurar aos alunos o domínio pleno de conhecimentos, habilidades e atitudes esperados para o final dos anos iniciais do ensino fundamental. |

Fonte: PME de Rio Branco (Lei nº 2116/2015).

A primeira estratégia da Meta 5 versa sobre a política de formação continuada dos professores alfabetizadores, para que possam construir práticas pedagógicas mais eficazes. No texto do PME, seja no diagnóstico ou no corpo da lei, não há explicitação do que sejam práticas eficazes.

A discussão sobre a eficácia na educação ganhou força no debate das políticas educacionais a partir das décadas de 1950 e 1960 nos países anglo-saxônicos, e de lá foram disseminadas por organismos internacionais para diversos países, como parte de um receituário, que tratava sobre superar as desigualdades sociais e econômicas e ampliar as oportunidades dos alunos oriundos de famílias com maior vulnerabilidade social (FIORELLI, 2014).

As práticas eficazes na ação pedagógica dos professores relacionam-se a essa perspectiva com a satisfação de objetivos definidos a ela. Esses objetivos, na perspectiva gerencialista, são concebidos em uma situação que desconsidera as peculiaridades e singularidades de cada escola e de seus alunos, gerando assim, uma tensão no trabalho docente em decorrência da perda do domínio da ação do professor.

> Por essa definição, fica evidente que a eficácia escolar não é um conceito neutro, mas que vai depender dos objetivos e de quem os estabelece, e dos grupos de alunos cujo desempenho ou progresso será usado como parâmetro para avaliar o cumprimento desses objetivos. Nas primeiras pesquisas, a medida da eficácia era a média de desempenho da escola em testes padronizados de habilidades básicas. Só posteriormente foi incorporada a ideia da eficácia para todos os alunos em todas as faixas de habilidade e o uso de medidas cognitivas e não-cognitivas múltiplas. Com isso, a definição mais corrente para a escola eficaz é aquela que faz seus alunos progredirem mais do que se esperaria, levando em consideração seu nível

> socioeconômico e ponto de partida em termos de desempenho (MORTIMORE, 1991). Uma escola eficaz, consequentemente, acrescenta um "valor extra" aos resultados dos alunos em comparação com outras escolas com um corpo discente semelhante (BROOKE, 2010, p. 1).

Essa concepção entra em contradição com os documentos da SEME de Rio Branco. O enfrentamento da exclusão social passa a assegurar o direito à educação a todos os seus cidadãos, dando-lhes a possibilidade de ter um percurso educacional sem sobressaltos e sem intercorrências, fornecendo os meios para uma aprendizagem adequada dos conhecimentos, formação de habilidades e desenvolvimento de atitudes e valores que os possibilitem construir projetos de vida autônomos.

> É nessa perspectiva que o município de Rio Branco assume o compromisso de promover uma política educacional que assegure as condições para o sucesso escolar de todos os alunos. Esta decisão se materializa e inicia com a política de alfabetização de todos os seus cidadãos, posto que alfabetizar é a condição indispensável para a educação que possibilita o acesso a plenitude da cidadania (RIO BRANCO, 2015, p. 37).

O documento intitulado Percurso da formação continuada: de 2005 a 2012, que apresenta um memorial do processo de formação continuada desenvolvida, define a política de formação continuada da SEME de Rio Branco como uma ação institucional com objetivo de promover à ampliação das capacidades profissionais com respeito à formação inicial dos professores, valorizando os saberes considerados necessários às pessoas e à forma de como comunicá-los.

É também uma experiência de aprendizagem pessoal dos profissionais que consideram as experiências e a história profissional de cada um, tornando-se ponto de partida para o aprimoramento das práticas pedagógicas.

> Desse ponto de vista, entendemos a formação como "um processo de aprendizagem pessoal ao longo da vida, que, entretanto, só se torna possível social e culturalmente – um processo que é fruto das oportunidades a que tivemos acesso, do efeito que elas exerceram sobre nós e da forma como interagimos com elas. A formação, dessa perspectiva, coincide com o conjunto de experiências formativas que tivemos, ou

> seja, todas as experiências que produziram aprendizagens: o convívio com os familiares e outros conhecidos desde a infância, a escolaridade, o estudo, a pesquisa, as leituras, a produção escrita, as amizades, as viagens, as situações-problema vividas, a reflexão pessoal e compartilhada, a interlocução com pessoas tomadas como referência, a discussão das ideias, a psicoterapia, a militância em grupos ou movimentos, o contato com a espiritualidade, a possibilidade de desfrutar das artes, das manifestações culturais, da literatura e de todo tipo de conhecimento" (RIO BRANCO, 2013, p. 7-8).

Damasceno e Santos (2011) afirmam que o conjunto de reformas educacionais desenvolvidas na América Latina apresentam matrizes de ordem filosófica e política distintas, forçando os pesquisadores da área de pesquisas educacionais a realizarem um esforço intelectual maior e complexo, devido à dificuldade de enquadrar essas medidas em um quadro teórico único. As autoras definem esse fenômeno como Hibridismo.

> O hibridismo se configura como uma categoria analítica que pode aqui ajudar a compreender como as políticas educativas são criadas e implementadas no sentido de promover as mudanças desejadas em determinadas realidades sociais. Ao discutir o conceito de "hibridismo" como possibilidade de interpretação não verticalizada dos processos de reformas educacionais, parte-se do entendimento de García Canclini (2008, p. XIX) ao definir "hibridação" como "processos socioculturais nas quais estruturas ou práticas discretas, que existiam de forma separada, se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas" (DAMASCENO; SANTOS, 2011, p. 170).

Nesse processo, as ações de formação continuada para os professores de alfabetização foram centradas nos seguintes conteúdos: processos de alfabetização e a organização das turmas de acordo com a aprendizagem dos estudantes; utilização de estratégias de formação de agrupamentos produtivos, em que os alunos são agrupados por hipóteses de escrita: pré-silábico, silábico, silábico alfabético e alfabético. Nesse sentido, os trabalhos de formação continuada são desenvolvidos com foco na preparação de sequências didáticas, algumas preparadas pela própria equipe da SEME (MANSOUR, 2021).

No relatório de monitoramento do PME, enviado pela SEME em 2022, há informação de que 250 professores e 35 coordenadores pedagógicos participaram do processo de formação continuada. São apontados os seguintes benefícios: aperfeiçoamento das capacidades profissionais dos professores alfabetizadores; desenvolvimento de capacidades de alfabetização para os professores aprovados no concurso público para professores efetivos realizado em 2019; desenvolvimento de capacidades de alfabetização para os professores aprovados no concurso público para professores temporários realizado em 2019; aperfeiçoamento das rotinas pedagógicas para as classes de alfabetização (RIO BRANCO, 2022).

As estratégias 5.2 e 5.3 têm o mesmo objetivo: certificar os profissionais que são responsáveis pelos processos de alfabetização. A estratégia 5.2 assim dispõe: realizar a certificação do professor alfabetizador para consolidar as Políticas Educacionais voltadas para a alfabetização, até o final de 02 (dois) anos de vigência do PME. A estratégia 5.3 acentua: realizar a certificação do coordenador pedagógico para consolidar as práticas de formação e o trabalho coletivo na escola, até o final de dois anos de vigência do PME.

Segundo Mansour (2021), as estratégias tinham como objetivo construir um banco de profissionais, que tivessem participado dos processos de formação continuada, para que se disponibilizasse para os dois primeiros anos do Ensino Fundamental professores com maior qualificação. Assim, tal medida era considerada fundamental para o sucesso dos alunos.

> Desde 2005, quando o grupo político que elaborou o PME assumiu a gestão municipal, foi desenvolvido um programa de formação continuada que teve um de seus elementos a constituição de competências profissionais para os coordenadores pedagógicos. Durante o processo de formação de todos os profissionais da rede, eles sempre foram considerados sujeitos atuantes e singulares que, para aprender, para estar de fato inseridos em um processo formativo, passam por uma elaboração pessoal, uma mobilização de conhecimentos e experiências anteriores (MANSOUR, 2021, p. 108).

Somente a estratégia 5.3 foi realizada a partir de um curso de preparação e da realização de uma prova. As temáticas abordadas tanto na atividade formativa quanto no exame de avaliação foram centradas nos temas

de: leitura e letramento; produção de texto e reescrita; acompanhamento dos alunos não alfabetizados no 4º e 5º ano; a construção de intervenções pedagógicas adequadas às necessidades de aprendizagem dos alunos; processos de avaliação na perspectiva formativa e a utilização dos resultados das avaliações externas no planejamento pedagógico do professor; o processo de ensino e as capacidades a serem desenvolvidas previstas nos documentos curriculares (MANSOUR, 2021).

Os processos de certificação, na visão de Freitas (2012), enquadram-se na teoria da responsabilização de viés gerencialista e meritocrática. Tenta-se impor uma racionalidade administrativa e pedagógica a partir da padronização de processos, que podem ser verificáveis por meio de avaliações externas, assegurando o controle do trabalho pedagógico por parte de agentes externos à escola.

Tem-se, nesse processo, segundo o autor, a utilização de três categorias: privatização, responsabilização e meritocracia, sendo a última um elemento central do processo de reformas educacionais.

> Ela está na base da proposta política liberal: igualdade de oportunidades e não de resultados. Para ela, dadas as oportunidades, o que faz a diferença entre as pessoas é o esforço pessoal, o mérito de cada um. Nada é dito sobre a igualdade de condições no ponto de partida. No caso da escola, diferenças sociais são transmutadas em diferenças de desempenho e o que passa a ser discutido é se a escola teve equidade ou não, se conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, e esta discussão tira de foco a questão da própria desigualdade social, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012, p. 383).

A estratégia 5.4 - desenvolver processos pedagógicos de letramento e de alfabetização, articulando o trabalho da pré-escola com os anos iniciais do Ensino Fundamental, considerando e respeitando as características e peculiaridades do desenvolvimento da criança - foi incorporada nas ações de formação continuada da SEME, a partir do PNAIC - Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa.

> O PNAIC foi organizado pelo MEC em quatro eixos: formação continuada, adoção de materiais pedagógicos, avaliações externas e gestão da política de alfabetização. Essa ação foi

> incorporada no PME, pois já havia sido iniciada desde 2013 (MANSOUR, 2021, p. 109).

A estratégia 5.5 refere-se à consolidação do processo de avaliação da aprendizagem desenvolvida pela SEME desde 2005, por meio do PROA. Segundo Mansour (2021), as estratégias 5.6 e 5.7, que tratavam da utilização de tecnologias nos processos de alfabetização, não foram implementadas.

A oferta de apoio pedagógico para os alunos com dificuldade de aprendizagem era o cerne da estratégia 5.8. Essa medida era uma ação desenvolvida desde 2005, e foi incorporada ao PME. As escolas deveriam organizar atividades de apoio pedagógico em pelo menos três dimensões: a) para toda a turma, com o professor regente organizando agrupamentos produtivos nos quais os alunos colaboravam com a aprendizagem uns dos outros sob sua orientação; b) organizados por nível de desempenho, os alunos eram divididos em grupos pelos professores que atuavam na mesma série e passariam por uma intervenção pedagógica pelos próprios professores de acordo com as necessidades de aprendizagem de cada turma; e c) no contraturno da matrícula, os alunos com dificuldades de aprendizagem retornam à escola para atividades pedagógicas especificas para os capacidades que tenham menor domínio. Os alunos dessa atividade são os classificados como críticos pelos professores (RIO BRANCO, 2013).

As duas últimas estratégias, 5.9 e 5.10, referiam-se à lotação e à permanência dos professores alfabetizadores em classes de alfabetização, para que houvesse uma estabilidade no quadro de professores e um maior ganho com os processos de formação continuada. Esperava-se que essa estabilidade pudesse fortalecer ainda o trabalho coletivo das escolas. No relatório de monitoramento do PME de 2022, consta que essas estratégias estão em processo de implementação.

## 3 Monitoramento da meta 5 do PME

O monitoramento da Meta 5 sobre a aprendizagem adequada das crianças matriculadas no 3º ano do Ensino Fundamental revelou-se ser a referida meta extremamente frágil. O MEC utilizou, para a construção da linha de base em 2014, os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização – ANA, que verificava o domínio das habilidades de leitura, escrita e matemática.

Um dos questionamentos a esse modelo de monitoramento é sobre a própria concepção de alfabetização, que, uma vez atrelada à melhoria de indicadores de resultados de avaliação externa, tem a sua a finalidade esvaziada.

Frade (2018) afirma que:

> A meta 5, "alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental" trabalha uma expectativa de melhoria dos resultados da alfabetização no País e deve ser pensada em função de um conceito mais amplo de alfabetização, que supõe aquisição do sistema de escrita vinculado aos usos sociais dos textos e a oportunidades de imersão na cultura escrita que possibilitem aos estudantes usufruírem dos bens simbólicos e , de fato, criarem disposições para continuar a ler e escrever em diversas situações sociais de uso da escrita (FRADE, 2018, p. 23).

Para a autora, a política para a alfabetização das crianças deve estar inserida na constituição de um projeto pedagógico, que possibilite experiências que permitam que as habilidades de escrita, leitura e matemática tenham significado e possibilitem a ampliação do universo cultural.

Deve ser destacado ainda que o monitoramento por meio da ANA demonstrou uma enorme fragilidade. Até a edição de 2019, os alunos eram avaliados ao final do 3º ano, a partir dessa data, passou-se a avaliar os matriculados no 2º ano. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) apresenta uma crítica a essa mudança, seja pela falta de explicitação dos motivos que a motivaram, seja pela ausência de critérios sobre o desempenho dos estudantes.

Dessa forma, essa mudança deve ser compreendida no contexto de alterações na política brasileira que afetaram a efetivação dos planos de educação. Além da asfixia financeira imposta pela EC nº 95, tem-se o desmonte da capacidade do Estado em promover as políticas públicas, bem como o acompanhamento técnico das ações desenvolvidas por estados, municípios e escolas.

A desconsideração do PNE e dos demais planos na elaboração da política educacional possibilita o improviso e a descontinuidade das políticas,

bem como a produção de aperfeiçoamento destas, fazendo que elas tenham um eterno recomeço.

> No cenário da educação nacional está em curso, desde 2016, uma agenda voltada para a constituição de um equilíbrio fiscal, baseada na exclusão de direitos conquistados historicamente, incluindo a tentativa de retirada da vinculação de recursos para o investimento em educação e saúde, reorientando os recursos do orçamento público para as demandas privatistas do mercado. Esta agenda conservadora, foi reforçada a partir de 2019, com o desmonte das políticas públicas desenvolvidas nas últimas décadas com ênfase na diminuição da participação e controle popular das ações desenvolvidas no MEC, implodindo a implementação do PNE (CARVALHO; CALIXTO; MORAIS, 2021, p. 22).

Neste contexto, verifica-se que o monitoramento da Meta 5 do PME de Rio Branco ocorreu a partir do PROA, ação desenvolvida desde 2007, o que reforça a importância da continuidade da política e do fortalecimento do quadro técnico das secretarias.

No quadro a seguir, são explicitados os resultados do PROA dos anos de 2007 a 2022. São apresentados os estudantes que conseguiram atingir o padrão considerado adequado pela SEME para cada um dos anos avaliados.

**Quadro 3: Desempenho dos alunos no PROA – 2007 A 2022**

| **ANO** | **PROA** (1º ao 5º ano) Percentual de Alfabetização | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1º ano | 2º ano | 3º ano | 4º ano | 5º ano |
| 2007 | 53,1% | | | | |
| 2008 | 55% | 59% | | | |
| 2009 | 65% | 73% | | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | 71,8% | | | | |
| 2011 | 73,1% | 80,5% | | | |
| 2012 | 75,5% | 83,3% | | 97,7% | |
| 2013 | 76,1% | 84% | | 98,4% | |
| 2014 | 75,2% | 82,4% | 94% | 97,1% | 99% |
| 2015 | 76,4% | 81,9% | 92,9% | 97,9% | 98,5% |
| 2016 | 82,2% | 86,6% | 95,8% | 97,6% | 99,7% |
| 2017 | 81,3% | 85,2% | 94,2% | 97,7% | 99,9% |
| 2018 | 84,9% | 91,2% | 96,7% | 99,3% | 99,4% |
| 2019 | 80,7% | 83,3% | 96,7% | 98,8% | 100% |
| 2021 | Avaliações não realizadas em virtude da pandemia da Covid-19. | | | | |
| 2022 | 27,5% | 47,7% | 70,7% | 91,3% | 97,5% |
| **Legenda dos Padrões de Desempenho** | | | | | |
| | Avançado: 8,0 – 10,0 | | | | |
| | Adequado: 7,0 – 7,9 | | | | |
| | Básico: 5,0 – 6,9 | | | | |
| | Abaixo do básico até 4.9 | | | | |

Fonte: SEME, 2022.

Os resultados apontam para uma estabilidade do desempenho dos estudantes. As crianças do 2º ano, objeto da Meta 5, oscilaram entre os percentuais de 80% (2011) a 91% (2018), dentro do padrão adequado.

Não ficou evidente qual o percentual de crianças que deveriam permanecer respectivamente nos padrões adequados, básico e abaixo do básico. Essa informação é fundamental para que se identifiquem as lacunas na política. A estabilidade de crianças no padrão avançado é uma boa notícia;

porém indica que as medidas adotadas pela SEME não conseguiram superar as desigualdades dentro do sistema.

O quadro revela ainda o terrível impacto da pandemia da COVID - 19, no processo de escolarização e de acesso ao direito à educação. As crianças que participaram dessa avaliação não tiveram aulas presenciais nos anos de 2020, retornando as atividades de forma parcial em 2021, contando apenas com o trabalho remoto desenvolvido pelas escolas. Esse indicador deve ser acompanhado com cuidado para que se possa produzir políticas que reduzam o impacto da ausência de escola no percurso formativo dessas crianças.

Deve-se destacar, ainda, a meta do PNE, que utiliza dois indicadores de monitoramento: 5 A - Percentual de estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental por nível de proficiência em Língua Portuguesa no Saeb; 5 B - Percentual de estudantes do 2º ano do Ensino Fundamental por nível de proficiência em Matemática no Saeb. Os dados disponibilizados pela SEME de Rio Branco apontam os resultados somente da alfabetização em Língua Portuguesa, sobretudo as habilidades de leitura. As relativas questões de escrita estão circunscritas às hipóteses alfabéticas.

Observa-se que o PME de Rio Branco não definiu os indicadores de avaliação dessa meta, o que torna frágil o processo de acompanhamento, ampliando as lacunas de informações sobre as políticas desenvolvidas na cidade de Rio Branco.

Dessa maneira, a análise realizada indica a fragilidade do processo de monitoramento da Meta 5 e a necessidade de se reforçar o trabalho pedagógico da SEME e das escolas da cidade, reiterando que o PME não é um plano da rede municipal, mas da cidade de Rio Branco; por conseguinte, as ações desenvolvidas devem ser integradas entre o estado do Acre e a Prefeitura de Rio Branco, de modo que retome a perspectiva do direito à educação para todos, independente da dependência administrativa a que o aluno esteja vinculado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da meta 5 do Plano Municipal de Educação da cidade de Rio Branco revela o impacto das mudanças políticas ocorridas no país, após a promulgação do PNE em 2014 e da aprovação dos planos estaduais e

municipais. A lógica de desresponsabilização e a liquidação da capacidade estatal para o provimento de políticas públicas, sobretudo do governo federal.

Esse processo de desresponsabilização foi evidenciado pela total ausência de coordenação da política nacional, atribuição federativa da União, especialmente no período de 2016 a 2022, em que as políticas de apoio aos demais entes federativos, em prol da concretização das metas do PNE, foram abandonadas ou subfinanciadas, deixando especialmente os municípios e estados mais pobres da federação sem assistência técnica e financeira, em decorrência do "austericídio" fiscal e adoção de ações com viés ideológico e de técnica extremamente questionáveis como o PNA – Política Nacional de Alfabetização (MACEDO, 2023).

No âmbito local, percebe-se que perderam forças as iniciativas de colaboração e a integração entre estado e município para a constituição de um sistema de público de educação. Os municípios do estado do Acre, tradicionalmente, são dependentes do apoio do governo estadual para desenvolver as políticas educacionais no âmbito técnico ou financeiro. (CALIXTO, 2017).

O processo de elaboração e implementação do PME de Rio Branco apoia-se em uma perspectiva gerencialista da política educacional, esvaziando o conceito de alfabetização, limitando-o ao alcance de indicadores de desempenho em avaliações externas. Com isso, a responsabilização do professor é algo que salta os olhos, e não se percebe nos documentos analisados uma perspectiva de alfabetização que tenha significado para os estudantes.

O processo de monitoramento é frágil e desconectado do PNE. O instrumento utilizado desde 2007 apresenta indicadores que demonstram uma estabilidade da política educacional no município, indicando que essas medidas não conseguem dialogar com todos os alunos, fazendo que persistam dentro da rede municipal de ensino sérios problemas de desigualdade na oferta do direito à educação. Desse modo, não é possível afirmar com base nas evidências analisadas que a Meta 5 está sendo cumprida.

## REFERÊNCIAS

ACRE. **Lei nº 2.965, de 2 de julho de 2015 Acre**. Aprova o Plano Estadual de Educação para o decênio 2015-2024 e dá outras providências. Disponível em: http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2015/07/Lei2965.pdf

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BROOKE, NIGEL. Eficácia escolar. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Maria Cancella; VIEIRA, Lívia Maria Fraga. **DICIONÁRIO**: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

CALIXTO, Josenir de Araújo. **Sistema público de educação e o regime de colaboração**: uma experiência do estado do Acre e do município de Rio Branco no período de 2005 a 2012**.** 170f. Dissertações (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2017.

CAMPANHA NACIOANAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanço do Plano Nacional de Educação.** 2023.

CARVALHO, Mark Clark Assen de; CALIXTO, Josenir de Araújo; MORAES Jean Mauro de Abreu. O PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO ACRE E A EDUCAÇÃO BÁSICA**:** análise e perspectivas do cumprimento da meta de universalização do ensino fundamental**. Revista Exitus**, Santarém/PA, Vol. 11, p. 01 - 24, e020146, 2021.

DAMASCENO, Ednacelí Abreu. SANTOS Lucíola Licínio de Castro Paixão. A reforma educacional do Acre: um modelo híbrido. **Cadernos Cenpec**. São Paulo. v.1, n.1, p. 167-196, dez. 2011.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FRADE, Isabel Cristina Alves da Silva. Meta 5: alfabetização. *In:* **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação**: PNE 2014-2024. Organização: João Ferreira de Oliveira, Andrea Barbosa Gouveia e Heleno Araújo [Livro Eletrônico]. – Brasília: ANPAE, 2018.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr.-jun. 2012.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Plano Editora, 2002.

MACEDO, Maria do Socorro Alencar Nunes. A política de alfabetização do governo Bolsonaro: reducionismos e colonialidade. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 17, 1-21, e5007012, jan./dez. 2023.

MANSOUR, Joanna Maria Franca. **Plano municipal de educação de Rio Branco/AC**: análise da efetividade das Metas 1, 2 e 5 na garantia do Direito à Educação. 127f. Dissertações (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Acre, Rio Branco, 2021.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafio aos municípios. **Cadernos de Pesquisa** (Fundação Carlos Chagas), v. 44, p. 624-644, 2014.

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. **Relatório de Execução do Plano Municipal de Rio Branco.** Rio Branco, 2022.

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. **Lei nº 2.116 de 29 de junho de 2015**. Rio Branco, 2015.

RIO BRANCO, Prefeitura municipal de. **Percurso da formação continuada**: uma construção coletiva no período de 2005 a 2012. Rio Branco, 2013.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; LIMA, Simone Estigarribia de. O planejamento educacional frente às fragilidades da democracia brasileira. **ETD- Educação Temática Digital Campinas**, SP, v.20, n.4, p. 905-923, out./dez. 2018.

SHIROMA Eneida Oto; EVANGELISTA, Olinda. **Avaliação e responsabilização pelos resultados**: atualizações nas formas de gestão de professores. PERSPECTIVA, Florianópolis, v. 29, n. 1, 127-160, jan./jun. 2011.

Submissão em 15 de setembro de 2023.
Aceite em 20 de outubro de 2023.

Esta obra está licenciada sob uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Texto da Licença: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/