

## CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: O PAPEL DESEMPENHADO NO PROCESSO ALFABETIZADOR DA CRIANÇA

*Evally Solaine de Souza RODRIGUES\**  
*Maria Alice de Miranda ARANDA \*\**

60

**RESUMO:** O objetivo desta pesquisa consiste em identificar como o Conselho Municipal de Educação de Dourados (COMED), em Mato Grosso do Sul, vem deliberando sobre orientações voltadas para o processo alfabetizador da criança, a partir das mudanças decorrentes da política educacional na atualidade. A pesquisa está articulada ao Projeto de Pesquisa em Rede - Chamada Universal - MCTI/CNPq N° 14/2014 intitulado: O Conselho Municipal de Educação do Brasil e a Qualidade Socialmente Referenciada do Ensino Público; envolvendo quatro Universidades Públicas Brasileiras, dentre elas a Universidade Federal da Grande Dourados. Metodologicamente, este estudo de abordagem qualitativa está pautado pelas pesquisas bibliográfica e documental. Constatou-se que o COMED rege por meio de orientações legais tomadas para o processo alfabetizador, condizentes com o que está posto na legislação educacional nacional, por isso a presença de vários projetos e programas, bem como a indicação do Bloco Inicial de Alfabetização (BIA) para as escolas pertencentes à rede municipal de Dourados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Educacional. Conselho Municipal de Educação. Processo Alfabetizador.

## MUNICIPAL COUNCIL OF EDUCATION: THE ROLE PLAYED IN THE LITERACY PROCESS OF THE CHILD

**ABSTRACT:** The objective of this research is to identify how the Municipal Council of Education of Dourados (COMED), in Mato Grosso do Sul, has been deliberating on orientations directed to the child literacy process, based on the changes arising from educational policy in the present time. The research is articulated to the Network Research Project - Universal Call - MCTI / CNPq No. 14/2014 entitled: The Municipal Council of Education of Brazil and the Socially Referenced Quality of Public Education; Involving four Brazilian Public Universities, among them the Federal University of Grande Dourados. Methodologically, this qualitative study is based on bibliographical and documentary research. It was verified that the COMED governs through legal guidelines taken for the literacy process, consistent with what is established in the national educational legislation, so the presence of several projects and programs, as well as the indication of the Initial Block of Literacy (BIA ) For schools belonging to the municipal network of Dourados

**KEYWORDS:** Educational Management. Municipal Council of Education. Literacy process.

\* Mestranda em Educação, na linha de Políticas Públicas e Gestão da Educação, pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: evallyrodrigues@gmail.com

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado - na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail: mariaaranda@ufgd.edu.br

## Introdução

Este artigo tem como objetivo identificar como o Conselho Municipal de Educação de Dourados, em Mato Grosso do Sul, vem deliberando sobre orientações voltadas para o processo alfabetizador da criança, a partir das mudanças decorrentes da política educacional na atualidade. Resulta de estudos realizados em articulação com o Projeto de Pesquisa em Rede - Chamada Universal - MCTI/CNPq Nº 14/2014 - intitulado *O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a Qualidade Socialmente Referenciada do Ensino Público*; envolvendo as seguintes Universidades: Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Universidade Federal de Goiás (UFG), sendo que a coordenação geral está com a UFU.

Esta pesquisa está estruturada à luz da abordagem qualitativa, uma vez que esse enfoque “[...] ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas intrincadas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes.” (GODOY, 1995, p. 21). Com o intuito de embasar teoricamente o estudo, lançou-se mão de revisão bibliográfica, pois, conforme sinaliza Gil (2010, p. 30), essa estratégia de pesquisa possibilita “[...] a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais

ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Contou-se, também, com a técnica de análise de documento para interpretar as legislações que instituem os principais programas ligados ao processo de alfabetização da criança, tais como: Pró-Letramento, o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), a Provinha Brasil, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA); bem como os imperativos legais que dão suporte ao estabelecimento dos conselhos municipais de educação e suas respectivas incumbências sobre a alfabetização.

Dois temas básicos sustentam o estudo em foco: o Conselho Municipal de Educação (CME) e o processo alfabetizador da criança. E, parte-se da seguinte questão norteadora: Qual a relação estabelecida pelo Conselho Municipal de Educação de Dourados no processo de implementação das políticas de alfabetização da criança?

O CME é considerado como um dos instrumentos de gestão democrática do ensino, princípio de destaque nas legislações educacionais. Segundo Ferreira (2001, p. 167):

A gestão democrática da educação é hoje, um valor consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais

justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização.

De acordo com o Art. 206 da Constituição Federal (CF/88), o ensino será ministrado com base num rol de princípios, dentre eles faz-se destaque para o Inciso VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei (BRASIL, 1988), deixando as normatizações para serem feitas pelos sistemas de ensino, aqui entendidos como um conjunto formado pela secretaria municipal de educação, o CME e rede escolar de educação básica; voltados para os níveis da educação Infantil e para o Ensino Fundamental.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDBEN/96), em seu artigo XIV, a gestão democrática é citada observando a incumbência dos sistemas de ensino de definir as normas da mesma, de acordo com suas peculiaridades, e com a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Sobre o processo alfabetizador, no entendimento de Mortatti (2010, p. 1), do qual comungamos:

A alfabetização escolar – entendida como processo de ensino e aprendizagem da leitura e escrita em língua materna, na fase inicial de escolarização de crianças – é um processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão.

O artigo está estruturado em três tópicos. O primeiro deles tem

como objetivo contextualizar o surgimento dos CMEs como instrumento de gestão e controle social de políticas públicas; já o segundo apresenta um levantamento das principais políticas nacionais vigentes para a alfabetização da criança; e no terceiro e último ponto estão colocadas as deliberações do Conselho Municipal de Dourados (COMED) para o processo alfabetizador da criança.

## 1 Contextualização sobre os Conselhos Municipais de Educação

A existência de conselhos como instrumento de aconselhamento não pode ser considerada como recurso contemporâneo, uma vez que há registro de instâncias similares desde a Antiguidade. No Brasil, até a década de 1980 predominou os ditos conselhos de notáveis (órgão de caráter governamental, formado em nível estadual e nacional, cujo critério de escolha dos integrantes se restringia ao notório saber), organizações de caráter técnico especializado nas áreas da educação, saúde, cultura e assistência social em que as funções se restringiam em questões da normatização e do credenciamento dos sistemas de ensino.

Contudo, foi somente a partir do século XXI que os CMEs ganharam para si uma função diferenciada, de caráter político, tornando-se um órgão responsável pela representação da sociedade junto ao Estado. Além disso, considera-se que a instituição dos

CMEs também pode sinalizar a oportunidade do Estado ratear com a população as responsabilidades inerentes à educação pública, a fim de encontrar soluções para os problemas existentes.

Quanto à concepção etimológica de Conselho, segundo Cury (2000, p. 47):

[...] vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade.

O crescimento quantitativo dos CMEs vem sendo ressaltado, em âmbito nacional, pela Agência Brasil, ao apontar que o número de municípios com CME vem crescendo nos últimos anos. Dos 5.570 municípios brasileiros, 4.718 (84,8%) já contavam com conselhos em 2011. (AGÊNCIA BRASIL, 2014).

A mesma notícia ainda aponta a importância desse instrumento de gestão afirmando ser uma das atribuições mais importantes dos conselhos municipais a de cobrar e orientar a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), política que vai reger os rumos da educação da cidade para uma década, deliberando sobre cada segmento sob sua jurisdição.

De acordo com o Plano Nacional de Educação (2014-2024) – PNE – na meta 19, fica estabelecida a efetivação da gestão democrática, no prazo de 2 anos, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto, tendo como estratégia 19.5:

Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo (BRASIL, 2014, p. 84).

O Conselho vem exercendo as seguintes funções: consultiva, deliberativa, propositiva, mobilizadora e de controlo social. Sendo o propósito atuar como interlocutor da sociedade junto com o governo em discussões voltadas e relacionadas com a educação municipal, nesse sentido, o CME representa os diversos segmentos sociais e exerce a função de mediador entre sociedade e Estado (BARCELOS, 2017).

O CME é um órgão responsável pela legislação educacional, que tem como objetivo regulamentar, fiscalizar e desenvolver medidas para o melhoramento das políticas educacionais. Seguindo esse viés, de acordo com Marcelino (2013, p. 81), os conselhos foram criados como um órgão do sistema de educação, tendo como intuito

prestar assessoria às Secretarias de Educação. Segundo Bordignon (2009, p. 60):

A eles eram atribuídas funções de planejamento e gestão do ensino, como: colaborar com o Governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino, entre outras da mesma natureza. Para exercer essas funções, eram compostos, inicialmente, por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino.

De acordo com Orientações do Programa Pró-Conselho (2007, p.7), o CME agrega tanta importância para a sociedade pelo fato de:

- atuar na defesa dos direitos educacionais assegurados nas leis vigentes;
- sensibilizar os poderes públicos municipais quanto às responsabilidades no atendimento das demandas dos segmentos, em conformidade com as Políticas Públicas da Educação;
- procurar formas de parcerias que defendam o direito de todos à educação de qualidade;
- municipalizar a preocupação na resolução dos problemas educacionais;
- participar da formulação, implantação, supervisão e avaliação da política educacional;
- estabelecer um elo interlocutor entre a sociedade e o poder público.

Nesse sentido, o CME exerce incumbências legais, a saber: função Consultiva, pela qual é necessário responder às consultas sobre alvará, credenciamento, leis educacionais e suas aplicações; função mobilizadora, que estimula a sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais, tornando públicas as ações do município a esse respeito; função propositiva,

que é responsável pela criação e elaboração de políticas educacionais, além de elencar e propor cursos de capacitação para professores; função deliberativa, com o objetivo de aprovar regimentos e estatutos, autorização de cursos, séries, bem como deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria.

Destacam-se, ainda, a função normativa, que tem como princípio a elaboração de normas complementares às ações nacionais em relação às diretrizes para regimento escolar; e função fiscalizadora, cujo encargo reside em promover sindicâncias, requerer esclarecimento dos responsáveis ao verificar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes.

Importante destacar que a organização administrativa, didática e disciplinar de cada estabelecimento de ensino deve ser regulada regimentalmente; portanto, aprovada pelo órgão próprio do sistema com observância de normas fixadas pelo respectivo Conselho de Educação.

A autonomia dos municípios é estabelecida na Lei nº 9.394/1996, no Art. 8º. Já o artigo 18 estabelece as responsabilidades dos municípios perante o sistema de ensino, uma vez que decide:

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

- I- As instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;
- II- As instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;
- III- os órgãos municipais de educação.

O artigo salienta que os municípios têm autonomia de organização de seus próprios sistemas de ensino, que se constituem pelas escolas de Educação infantil e Ensino Fundamental, públicas e privadas; bem como os órgãos de educação.

Nesse sentido, pensando o CME segundo Bordignon (2009, p.71), deve representar o Sistema de Ensino “[...] de maneira que seja composto por dirigentes, profissionais da educação, familiares e estudantes”. Representações voltadas para auxiliar na fiscalização da evasão escolar, garantindo o cumprimento da lei em estabelecer o direito à educação, supervisionando os estabelecimentos de ensino, além de oferecer subsídio teórico para que gestores escolares possam construir seu próprio Projeto Político Pedagógico e definir a organização escolar: séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternâncias regulares de período de estudo, estipulando também o tempo gasto com atividades escolares, ou seja, definir os dias letivos e hora-atividades.

Diante dos expostos, considera-se que os CMEs são frutos dos desdobramentos históricos e vêm sofrendo modificações ao longo do tempo. Atualmente, pode-se dizer que esse órgão corresponde a um mecanismo de ampliação de práticas democráticas no interior da sociedade. Assim sendo, convém compreender as ações empreendidas por essa instância colegiada no processo alfabetizador da criança, visto que a

alfabetização tem sido um dos principais focos das políticas educacionais nos últimos anos.

## 2 A alfabetização da criança nas políticas educacionais

65

Primeiramente, é importante ressaltar a concepção de política educacional adotada e que serve como lente epistemológica para a construção deste estudo. Assim, entende-se por políticas educacionais tudo aquilo que o Estado faz ou deixa de fazer em educação escolar, isto é, são as ações governamentais que tem interferência direta no ambiente de ensino e aprendizagem institucional (AZEVEDO, 2003).

Nos últimos anos, o discurso da qualidade do ensino tem se mostrado crescente nos debates acadêmicos e nas políticas educacionais, culminando na elaborando de novas normativas; na reestruturação do sistema de financiamento, na avaliação e monitoramento da educação; bem como em programas de formação e aperfeiçoamento de professores; uma vez que o aspecto mais importante consiste na “[...] necessidade de um currículo e de novos projetos políticos pedagógicos que sejam capazes de dar conta dos grandes desafios educacionais da contemporaneidade” (BRASIL, 2013, p. 103). Neste contexto, destaca-se o Pró-Letramento, o PAR, o PNAIC, a Provinha Brasil e a ANA, como ações governamentais ligadas ao escopo da qualidade educacional.

O Pró-Letramento, criado em 2005, foi desenvolvido com

intuito de oferecer meios para a melhoria da qualidade da educação, sendo um programa de formação continuada de professores nas áreas de leitura, escrita e matemática dos anos iniciais do ensino fundamental. O Programa é responsável pela capacitação de duas áreas de conhecimento: Língua Portuguesa e Matemática.

O financiamento é feito pelo Ministério da Educação (MEC) e o desenvolvimento do programa se dá por meio da cooperação das universidades públicas e dos estados e municípios brasileiros. Ao todo são 21 instituições de ensino superior pública que participam da ação formativa desenvolvida pelo Pró-Letramento por meio da escolha e elaboração do material didático a ser utilizado.

Agregada a incumbência de subsidiar financeiramente o programa, ao MEC recai a responsabilidade de reprodução e distribuição dos materiais; promover a capacitação dos tutores envolvidos, bem como avaliar o desempenho das atividades inerentes ao programa. Nesse processo de implementação do Pró-letramento as Secretarias de Educação desempenham a função de selecionar os tutores do programa. As universidades, por sua vez, oferecem os cursos de capacitação para esse pessoal (SANTOS, 2013).

No estado de Mato Grosso do Sul, a universidade parceira responsável pelas ações do programa é a Universidade de Brasília – UNB. As atividades realizadas nas formações

continuadas se fazem necessárias para desenvolver um olhar crítico e reflexivo, sendo organizadas de forma semipresencial, com a utilização de vídeos, atividades impressas presenciais e à distância. Os coordenadores, professor cursistas e tutores recebem uma bolsa de estudo, na qual o pagamento está previsto com base na Lei 11.273/06<sup>1</sup>.

O PAR foi criado no Brasil no ano de 2007 e, segundo Ribeiro (2016, p. 57), “[...] é um instrumento de planejamento quadrienal” executado pelo MEC, Secretaria Estadual e Municipal de Educação. A elaboração do plano se faz necessária para o recebimento financeiro e de assistência técnica, por meio do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O PNAIC instituído pela Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012, decorrente do Plano de Metas e Compromisso Todos pela Educação, previsto no Decreto nº. 6.094 de 24 de abril de 2007, tem como objetivo principal alfabetizar todas as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do Ensino Fundamental (BRASIL, 2012).

Para o MEC, um aluno estar alfabetizado significa ser capaz de interagir por meio de textos escritos em diferentes situações. Significa ler e produzir textos para atender a diferentes propósitos. A criança alfabetizada comprehende o sistema alfabético de escrita, sendo capaz de ler e escrever, com autonomia, textos de circulação social que tratem de temáticas familiares ao discente. O propósito maior do PNAIC é a alfabetização

em Língua Portuguesa e Matemática, denotando forte orientação para a garantia dos direitos de aprendizagem e desenvolvimento nessas áreas, frente à aferição dada pelas avaliações externas. Portanto, a ênfase do PNAIC recai no Eixo 1-Formação Continuada de Professores Alfabetizadores. Para monitorar os cursos de formação continuada, o MEC desenvolveu o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), articulado ao PAR.

As instâncias de gestão do PNAIC são: o MEC, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O PNAIC é monitorado por avaliações externas realizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP): Provinha Brasil e Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), tendo também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) como parâmetro para a qualidade da alfabetização.

A Provinha Brasil é utilizada para aferir e investigar as habilidades desenvolvidas no processo do ciclo alfabetizador das crianças matriculadas no 2º ano das escolas públicas. A avaliação é aplicada duas vezes ao ano com o objetivo de orientar os professores e gestores escolares no que precisa ser aprimorado para a melhoria do ensino e aprendizagem, visando a alcançar as metas e políticas vigentes pelas diretrizes da educação nacional (LIMA, 2013).

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, instituído em 1990, tem como principal

objetivo realizar um diagnóstico da educação básica brasileira, produzindo informações que subsidiem a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas, nas esferas municipal, estadual e federal, visando a contribuir para a melhoria da qualidade, equidade e eficiência do ensino.

Em 2005, o Saeb foi reestruturado, passando a ser composto por duas avaliações: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), que manteve as características, os objetivos e os procedimentos da avaliação da educação básica efetuada até aquele momento pelo Saeb, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), conhecida como Prova Brasil, criada com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas das redes públicas.

Em 2013, foi incorporada ao Saeb a ANA, com o objetivo de aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática. De acordo com o documento básico que torna público a proposta do Inep para a ANA, a estrutura dessa avaliação envolve o uso de instrumentos variados, cujos objetivos são: aferir o nível de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa e alfabetização em Matemática das crianças regularmente matriculadas no 3º ano do ensino fundamental e as condições das instituições de ensino às quais estão vinculadas.

A avaliação tem como intuito avaliar o rendimento do aluno na aquisição do conhecimento no

período do ciclo de alfabetização, aferindo os níveis de rendimento do estudante e observar também o rendimento do professor no processo de ensino aprendizagem no período das formações continuadas oferecidas pelo PNAIC.

Desse modo, considerando as incumbências dos CMEs com as políticas educacionais, conforme salientado anteriormente, o tópico seguinte pretende explicitar as análises realizadas ao longo desta pesquisa sobre as ações empreendidas pelo COMED em relação às políticas educacionais voltadas à alfabetização da criança.

### 3 Orientações do COMED para o processo alfabetizador

O COMED foi criado pela Lei nº 2.156, de 20 de outubro de 1997, com intuito de garantir e proporcionar uma educação de qualidade ao sistema municipal de educação; propor metas setoriais para a Educação, buscando a democratização do acesso e permanência do aluno na escola especialmente na Educação Infantil e Ensino Fundamental; buscando a erradicação do analfabetismo; e por fim, adequar as diretrizes gerais curriculares estabelecidas pelos Conselhos Nacional e Estadual de Educação às características locais. (DOURADOS, 1997).

O COMED é composto por 7 membros titulares e 7 suplentes nomeados pelo prefeito. Os representantes são oriundos de variados setores da educação, como: 1 representante da

Secretaria Municipal de Educação (SEMED), 03 representantes dos Professores da Rede Pública Municipal, 01 representante da Associação de Pais e Mestres (APM), 01 representante dos Servidores da Rede Pública Municipal de Ensino, eleito dentre seus pares e indicado pelo sindicato de categoria (Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região Sul do Mato Grosso do Sul (SINTRAESul)).

Com intuito de compreender como COMED está legislando frente às mudanças ocorridas na alfabetização da criança, buscou-se a deliberação COMED nº 080, de 16 de junho 2014 que tece orientações referentes a tal processo; a Deliberação COMED nº 028, de 05 de dezembro de 2006; e a Deliberação COMED nº 001, de 21 de outubro de 2008.

A educação básica, na etapa ensino fundamental, voltada para os alunos dos anos iniciais, ficou denominada Bloco Inicial de Alfabetização (BIA). Registra a Deliberação do COMED nº 001, 20 de outubro de 2008, que os dois primeiros anos do Ensino Fundamental serão reunidos em um bloco denominado BIA onde o regime adotado será o de progressão continuada do 1º ano para o 2º ano.

Na Deliberação COMED nº 028, de 05 de dezembro de 2006, consta que a inclusão da criança de seis anos no ensino fundamental das escolas das redes municipais de Dourados, será organizada pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Está a ressalva também

que o 1º e 2º anos do ensino fundamental fazem parte do bloco de Ensino, não havendo repetência de aluno, assim a retenção do aluno só será possível a partir do 3º ano para o 4º ano.

O Sistema Municipal de Ensino de Dourados optou por uma organização que estivesse de acordo com o contexto de transformações nacionais e buscou adaptar-se as orientações federais, observando alguns princípios, como:

[...] respeitar o conhecimento prévio da criança, partir de sua realidade, oferecer oportunidades para que a mesma chegue ao saber elaborado (científico), oportunizar diferentes portadores de textos com atividades de análises de textos, recontando-os e interpretando-os. Além disso, deve proporcionar um ambiente estimulador que desperte o desejo para a aprendizagem nas diferentes linguagens: gestual, tátil, escrita, visual; e, ainda, desenvolva a oralidade, o brincar, o concreto, a coordenação e outras habilidades (DOURADOS, 2008, p. 17).

São mudanças que dizem respeito ao próprio conceito de alfabetização, ponto básico a ser observado no processo de evolução da sociedade e das políticas voltadas para o âmbito educacional. Segundo Soares (2004, p. 7):

A partir do conceito de alfabetizado, que vigorou até o Censo de 1940, como aquele que declarasse saber ler e escrever, o que era interpretado como capacidade de escrever o próprio nome; passando pelo conceito de alfabetizado como aquele capaz de ler e escrever um bilhete simples, ou seja, capaz de não só saber ler e escrever, mas de já exercer uma prática de leitura e escrita, ainda que bastante trivial adotado a partir do Censo de 1950; até o momento atual, em que os resultados do

Censo têm sido frequentemente apresentados, sobretudo nos casos das Pesquisas Nacionais por Amostragem de Domicílios (PNAD), pelo critério de anos de escolarização, em função dos quais se caracteriza o nível de alfabetização funcional da população, ficando implícito nesse critério que, após alguns anos de aprendizagem escolar, o indivíduo terá não só aprendido a ler e escrever, mas também a fazer uso da leitura e da escrita, verifica-se uma progressiva, embora cautelosa, extensão do conceito de alfabetização em direção ao conceito de letramento: do saber ler e escrever em direção ao ser capaz de fazer uso da leitura e da escrita.

Diante disso, estar alfabetizado significa ser capaz de dominar e interpretar diversos tipos de textos em seus mais variados gêneros, ou seja, em diversas situações empregadas. Dessa maneira a criança, ao concluir o BIA precisaria conhecer o sistema alfabético da escrita em suas diversas facetas, sendo capaz de ler e escrever, com desenvoltura e autonomia.

Este processo é denominado alfabetização e letramento e se caracteriza especificamente com o objetivo de utilizar as diferentes linguagens verbais e não verbais, matemática, gráfica, plásticas e corporal; como meio para produzir, expressar e comunicar suas ideias; interpretar e usufruir as produções culturais. Não se trata de escolher entre alfabetizar ou letrar, trata-se de alfabetizar letrando (BRASIL, 2008).

Na prática das escolas nacionais, no contexto atual, já não se fala mais em 2 anos, mas num processo que acontece nos três primeiros anos do ensino fundamental, reunidos em bloco

também denominado Bloco Inicial de Alfabetização, onde o regime adotado é chamado de progressão continuada do 1º ao 3º ano, previsto na resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010.

Também diante dos estudos sobre os blocos de ensino: A proposta pedagógica do Bloco Inicial de Alfabetização – BIA, buscou, além de atender a Lei Federal nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, em seu art. 5º, a reorganização do tempo e do espaço escolar, a fim de que “[...] pudesse obter um processo de alfabetização de qualidade, bem como reafirmar um dos objetivos do Plano Nacional de Educação de 2001: a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública.” (BRASIL, 2012, p. 08).

De acordo com Nunes e Pott (2015, p. 19) o bloco de ensino tem como proposta proporcionar aos alunos nos três primeiros anos um melhor desenvolvimento “[...] o processo de construção da leitura/escrita/letramento, bem como o seu desenvolvimento integral com vistas a melhorar a qualidade dessa fase de ensino e suas especificidades”.

### Considerações Finais

O artigo objetivou identificar como o Conselho Municipal de Educação de Dourados, em Mato Grosso do Sul, vem deliberando sobre orientações voltadas para o processo alfabetizador da criança, a partir das mudanças decorrentes da política educacional na

atualidade. Em relação ao ensino e aprendizagem da criança referente aos anos iniciais do ensino fundamental, em específico aos dois e posteriormente os três primeiros anos, o Município de Dourados-MS está alinhado ao PNE/2014 com diretrizes semelhantes.

Foi possível observar que existem várias ações voltadas para a alfabetização, buscando capacitar o docente para atuar, em específico, nas séries iniciais do Ensino Fundamental, melhor descrevendo no 1º, 2º e 3º anos, considerando esses como BIA, bloco que busca alfabetizar e letrar o aluno para enfrentar os obstáculos do cotidiano e sem dificuldades.

Em suma, por meio de análise de documentos, foi possível investigar o funcionamento do COMED e quais as orientações legais tomadas para o processo alfabetizador. São aportes legais condizentes com o que está posto na legislação educacional nacional, por isso a presença de vários projetos e programas. Assim, o CME delibera em relação ao tema e indica para a rede de escolas o BIA.

O direito a autonomia a qual os municípios possuem, inclusive garantida pela própria CF/88 e a LDBEN/96, oportuniza a esses construir suas próprias diretrizes para formulação de políticas públicas, desde que respeite os pressupostos nacionais. No entanto, ao realizar as análises denotadas nesta pesquisa, percebe-se que as diretrizes adotadas no município em questão no que compete à alfabetização nos anos iniciais, especialmente em relação às ações do COMED, são de uma

similaridade praticamente absoluta com as determinações nacionais. Percebe-se que dessa maneira, a gestão municipal perde a oportunidade de adequar as propostas macro às especificidades locais.

Portanto, considera-se que os motivos que desencadearam esse fenômeno podem ser múltiplos, por isso digno de estudos mais aprofundados. No entanto, longe de ser uma conclusão definitiva, ao considerar o histórico dos CMEs no Brasil, bem como os avanços políticos, nota-se que o país alcançou a liberdade democrática tardivamente, inclusive o direito democrático foi alcançado de fato a menos de trinta anos. Assim, acredita-se que os resquícios do autoritarismo e da concentração de poder predominante em períodos anteriores ainda se refletem na sociedade atual, causando certo endurecimento nas práticas que deveriam ser autônomas.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Brasil. *Número de conselhos municipais de educação*. 2014. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/educao/numero-de-conselhos-municipais-de-educacao-rescemas-ainda-hdesafios,47bcda10ff474410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>>. Acesso em 10 jan. 2017.

AZEVEDO, S. de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos et al. *Políticas*

*públicas e gestão local*: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro, FASE, 2003.

BARCELOS, F. dos S. *A participação dos Conselhos Municipais de Educação na elaboração dos Planos Municipais de Educação no MS*. 2017. 135 f. Dissertação em Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

BORDIGNON, G. *Gestão da Educação no Município*: sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> . Acesso em 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Brasília, 1996. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf?sequence=3>> . Acesso em 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 11.273, de 06 de fevereiro de 2006*. Prevê a autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-)

2006/2006/lei/l11273.htm>. Acesso em 06 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007*. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. *Programa de Formação Continuada de Professores dos Anos/Séries Iniciais do Ensino Fundamental: alfabetização e linguagem*. – ed. rev. e ampl. incluindo SAEB/ProvaBrasil matriz de referência/ Secretaria de Educação Básica – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2008.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº. 867, de 4 de julho de 2012*. Institui o Pacto pela Educação na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <[http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/2016/Portarias/PORTARIA\\_N\\_867\\_DE\\_4\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2012.pdf](http://pacto.mec.gov.br/images/pdf/2016/Portarias/PORTARIA_N_867_DE_4_DE_JULHO_DE_2012.pdf)>. Acesso em 10 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional

de Educação – PNE, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em:<<http://www.observatoriopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Avaliação nacional da alfabetização (ANA). *Documento Básico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Á. de S. (Orgs). *Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos*. São Paulo. Cortez, 2000.

DOURADOS. *Lei 2.154, de 25 de setembro de 1997*. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de Dourados – MS, e dá outras providências. Dourados, 1997. Disponível em: <<http://www.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/Lei-n%C2%BA-2154-Institui-o-Sistema-Oficial-de-Ensino-do-Munic%C3%ADpio-de-Dourados-MS.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Deliberação COMED Nº 080, de 16 de junho 2014*. Dispõe sobre a Organização e o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados e dá outras providências. Dourados, 2014. Disponível em: <<http://do.dourados.ms.gov.br/wp->>

content/uploads/2014/10/16-10-2014.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Deliberação COMED Nº 028, de 05 de dezembro de 2006*. Dispõe sobre o Funcionamento da Educação Básica, nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental, no Sistema Municipal de Ensino de Dourados. Dourados, 2006. Disponível em: <[http://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/diario\\_1089\\_2006-12-14.pdf](http://do.dourados.ms.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/diario_1089_2006-12-14.pdf)>. Acesso em: 03 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. *Deliberação COMED Nº 001, de 21 de outubro de 2008*. Dispõe sobre

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

LIMA, F. R. *Política e gestão do processo alfabetizador na relação PAR/PNAIC em Dourados, MS: qual qualidade?* 2016. 153 f. Dissertação em Educação. Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2016.

MARCELINO, Maria de Fátima. Conselho Municipal de Educação & Ensino Escolar: limites, perspectivas e possibilidades. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre as políticas públicas e seus sujeitos privados. *Revista Brasileira de Educação*. v. 15 n. 44 maio/ago. 2010.

NUNES, E. C. R.; POTT, F. P. Bloco inicial de alfabetização e provinha Brasil: da política nacional à política municipal. *Revista InterAtividade*, Andradina, SP, v.3, n.1, 1º sem. 2015.

SOARES, M. Letramento e Alfabetização: as muitas facetas. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, nº 25, Jan./Fev./Mar./Abr.-2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n25/n25a01.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2017.

Recebido em: 03 de maio de 2017  
Revisões requeridas: 13 de junho de 2017  
Aceito em: 04 de setembro de 2017

<sup>1</sup> A Lei 11.273, de 06 de fevereiro de 2006, prevê a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica (BRASIL, 2006).