

## **O VOO DA CORUJA DE MINERVA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ALFABETIZAÇÃO**

Silvia Cristiane Alfonso Viédes<sup>1</sup>  
Maria Alice de Miranda Aranda<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo trata das relações norteadoras da Política Nacional de Alfabetização consubstanciada ao Pacto Nacional pela Alfabetização da Criança (PNAIC) e ao Programa Mais Alfabetização (PMALFA), em interlocução à metáfora do “Voo da Coruja de Minerva”, com o objetivo de analisar a formulação da política que integra os mencionados programas. Como procedimento metodológico, trata-se de pesquisa de abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica e documental. Em relação aos resultados, diante das condicionantes da formulação política de alfabetização pelo contexto neoliberal, que a formata para resultados, o “Voo da Coruja”, alçado no início do crepúsculo, tardio no sentido da uma alfabetização negada historicamente como direito a toda criança e que na atualidade é preocupação nacional no tocante ao dimensionamento dos programas de alfabetização PNAIC/PMALFA. Com base na categoria “contradição considera-se seguintes análises: 1) estuda-se a agenda política de implantação/implementação, mas não se estuda a terminalidade de uma política, o que se apresenta no contexto atual é o dimensionamento; 2) a política de avaliação concebida pelos resultados da Avaliação Nacional de Aprendizagem (ANA) apresentou resultados estagnados em sua última edição; é possível mensurar a totalidade do programa PNAIC somente pela ANA, instrumento de avaliação do estudante? Por fim, está contida no voo da coruja de Minerva no sentido de apropriar pensamentos em contradição à justaposição de programa em programa sobre alfabetização, ao configurar essa alçada tardia, a percepção do alvorecer de um novo tempo, na qual essas análises precisam estar contidas: estudos sobre avaliação e a conseqüente terminalidade das políticas voltadas à essa alfabetização.

**Palavras-Chave:** Política educacional. Alfabetização. PNAIC. PMALFA. Avaliação.

## **THE FLIGHT OF THE MINERVA OWL ON THE NATIONAL LITERACY POLICY**

### **ABSTRACT**

This article deals with the guiding relationships of the National Literacy Policy, based on the National Pact for the Literacy of the Child (PNAIC) and the More Literacy Program (PMALFA), in a dialogue with the metaphor of the "Flight of the Owl of Minerva", the

---

<sup>1</sup> Pedagoga, Psicopedagoga, Especialista em Educação Infantil, Mestre em Educação (PROFEDUC/UEMS) e Doutoranda em Educação (PPGEDU/UFGD), Linha de pesquisa: Políticas e Gestão da Educação. silviedes@hotmail.com.

<sup>2</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – Mestrado e Doutorado (PPGEDU/UFGD). Pós- Doutora em Educação pelo Programa Nacional de Pós-Doutorado/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (PNPD/CAPES) - Universidade Federal de Uberlândia (UFU). mariaaranda@ufgd.edu.br.

formulation of the policy that integrates these programs. As a methodological procedure, this is a qualitative research, with a bibliographical and documentary review. In relation to the results, faced with the constraints of the political formulation of literacy through the neoliberal context, which shapes it for results, the "Flight of the Owl", elevated at the beginning of twilight, late in the direction of a literacy historically denied as a right to every child and which is currently a national concern regarding the size of the PNAIC / PMALFA literacy programs. Based on the category "contradiction, the following analyzes are considered: 1) the political agenda of implementation / implementation is studied, but the terminality of a policy is not studied, what is presented in the current context is the dimensioning; 2) the evaluation policy conceived by the results of the National Assessment of Learning (ANA) presented stagnant results in its last edition; is it possible to measure the totality of the PNAIC program only by the ANA, student evaluation instrument? Finally, it is contained in the flight of the owl of Minerva in the sense of appropriating thoughts in contradiction to the juxtaposition of program in literacy program, in setting this late horizon, the perception of the dawn of a new time, in which these analyzes need to be contained: studies on evaluation and the consequent termination of policies aimed at this literacy.

**Keywords:** Educational policy. Literacy. PNAIC. PMALFA. Evaluation.

## INTRODUÇÃO

No cenário da política educacional que envolve a alfabetização, busca-se como objetivos dessa pesquisa, pontuar a Política Nacional de Alfabetização em interlocução com a metáfora postulada por Hegel (2003), o voo da coruja de Minerva que, assim como tal, alça seu voo tardiamente.

A matriz teórica da pesquisa circunda o materialismo histórico dialético, na intenção de clarificar a alfabetização nas políticas, considerando o avanço das concepções neoliberais no processo da política educacional brasileira que contribui para o desenvolvimento dessa pesquisa e na interpretação desse fenômeno.

Nesse sentido, a fundamentação epistemológica sobre mundo e realidade nesse trabalho baseia-se na concepção, contradições, conflitos e transformações no movimento do pensamento humano, como preconiza Sanfelice (2008).

No tocante à metodologia, pauta-se na investigação qualitativa, em análise bibliográfica e documental de como esses programas PNAIC e PMALFA integram a política de alfabetização na ótica neoliberal.

Justifica-se esse trabalho pela relevância pessoal, social e científica: pessoal em razão do objeto de pesquisa das autoras circundar a alfabetização, gerida e problematizada em outros desdobramentos; social, para contribuir ao bojo das discussões sobre alfabetização e,

por fim, científica ao considerar a discussão empreendida não só para a área de conhecimento, mas como formas para refletir melhorias na alfabetização em sua totalidade.

Dessarte, o contexto de realização desse estudo concentra-se em estudos iniciais do projeto de pesquisa com vistas a elaboração de uma Tese de Doutorado que analisa “O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa no Mato Grosso do Sul: concepção dos sujeitos e qualidade presente no processo alfabetizador”.

Em que pese, três temas fundantes sustentam o projeto de tese, quais sejam: a política de alfabetização configurada pelo Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa, processo alfabetizador da criança e qualidade presente, anunciados pela concepção dos sujeitos envolvidos nesse contexto.

Compreende-se por processo alfabetizador o enunciado de Mortatti (2010, p. 1) na qual a alfabetização escolar é 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.

Para tanto, o processo alfabetizador firma-se nos três primeiros anos do ensino fundamental, caracterizados pela política educacional brasileira como ciclo de alfabetização.

Sobre a categoria ‘qualidade’, traduz-se um conceito histórico-social, não havendo, científica e pedagogicamente, uma qualidade em si e como tal, “se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade” (AZEVEDO, 2011, p. 422) e, no que diz respeito da qualidade no processo alfabetizador, pressupõe Aranda (2013, p. 164):

[...] na primeira década dos anos 2000, questões voltadas para a expansão do acesso no ensino fundamental, para a busca de melhor qualidade de ensino, se constituíram como imprescindíveis eixos da política educacional brasileira, visíveis nas proposições da União com diversas iniciativas que, direta ou indiretamente, estão direcionadas, em especial, para os três primeiros anos do ensino fundamental, período destinado pela educação escolar para a alfabetização de crianças de seis a oito anos de idade.

Analisar a concepção dos sujeitos e a qualidade presente no processo alfabetizador do PNAIC, investigar não somente os aspectos legais, mas todos os embates travados entre os

protagonistas das mudanças empreendidas é um processo construído e redesenhado a partir de novas estratégias entre consenso e dissonâncias frente aos artifícios legais que visam maximizar o alcance do direito da criança ser alfabetizada até os oito anos de idade.

Tais análises anseiam pela democratização do acesso à educação de qualidade, com destaque ao dimensionamento da Política Nacional de Alfabetização (BRASIL, 2018), na qual o PNAIC é integrante tal como o programa Mais Alfabetização (PMALFA).

### **O voo da coruja de Minerva no cenário da alfabetização da criança brasileira**

A metáfora em questão traz a coruja como centro da história como a servidora de Minerva, deusa romana, comumente conhecida como deusa grega Athena que na inclinação filosófica de Hegel (2003), alça seu voo no início do crepúsculo e é capaz de ter visão na totalidade, mesmo na escuridão.

Minerva é apontada por Ghiraldelli Junior<sup>1</sup> como uma deusa romana, em equivalência à deusa grega Athena, a preferida filha de Zeus e Metis; entretanto, Zeus por acreditar que o filho pudesse destroná-lo, engoliu Metis, assim como fez com Cronos, seu pai e, nesse propósito, o nascimento de Athenas é decorrente de abertura da fronte de Zeus após uma grande dor de cabeça, momento que ‘espirrou’ Athena não como um bebê, mas desenvolvida como adulta, protetora natural de Athenas, ligada à ideia de guerra enquanto proteção, e sabedoria no sentido de comandar a cidade.

A metáfora do voo da coruja de Minerva, neste estudo, é uma alusão ao fenômeno da alfabetização da criança brasileira na própria ação de voar, constituída tardiamente pela coruja ao início do crepúsculo, e a alfabetização primeiramente negada e depois difundida a todas as camadas sociais, carencia de estudos no sentido de avaliar a conseqüente terminalidade dos programas voltados para esse propósito que é alfabetizar a criança.

Essa visão tardia voltada para o cenário da alfabetização da criança pode ser vista em alusão ao quadro que se arrasta sobre o analfabetismo do adulto como problema histórico, no qual é interpretado por Ferraro (2003) como problema mal resolvido por ser mal compreendido.

O autor formula que o analfabetismo é uma das múltiplas formas de exclusão social e as políticas que não considerem o problema central da desigualdade social produzem

resultados com pouco significado, ao analisar que ao mesmo tempo de decréscimo nos índices de analfabetismo no Brasil, a quantidade de analfabetos sofreu acréscimo (FERRARO, 2003).

A avaliação de programa pressupõe duas tipologias de análise concernentes à avaliação da política: avaliação de processos e avaliação de impactos que requer da segunda proposição, “[...] medida do desempenho da ação pública, ou seja, uma medida em que a política atingiu ou não os seus objetivos ou propósitos”. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

A coruja, por dotar de visão na totalidade e ser capaz de enxergar na escuridão, representa o conjunto de autores e pesquisadores que se ocupam de proporcionar o senso crítico às formulações políticas destinadas para alfabetização destinada ao público mirim.

Borón (2001) utiliza-se dessa antologia ao precisar em sua obra o mercado contra a democracia no capitalismo contemporâneo, em razão de examinar os fenômenos sociais no sentido de apontar problemas em razão da condição de resolvê-lo, identificar tais problemas e equacionar com a devida atenção, como pressupõe essa pesquisa.

Para tanto, a Política Nacional de Alfabetização, apesar de integrar o PNAIC como programa que a compõe, provocou o seu esfacelamento ao anunciar a estagnação dos índices demonstrados pela terceira edição da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA); o que deve ser lembrado nesse arcabouço documental é a (des)continuidade do programa no decorrer do período de implantação/implementação, quais sejam: a) nas variações de público (inicialmente formação para professores do ciclo de alfabetização, após extensivo aos coordenadores e por fim, os professores da educação infantil); b) na gestão da formação (inicialmente envolvendo as universidades e após delegando às secretarias estaduais de educação), no incentivo financeiro (BRASIL, 2015; 2016; 2017b).

Nesse sentido, como preconiza o documento de apresentação da Política Nacional de Alfabetização (BRASIL, 2017b), configura-se em 5 eixos estruturantes, quais sejam: 1) Programa Mais Alfabetização (PMALFA), 2) Base Nacional Comum Curricular (BNCC); 3) Política Nacional de Formação de Professores; 4) Apoio ao protagonismo das redes; 5) Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Note-se que o programa de alfabetização constante no documento de apresentação é o PMALFA; a referência de que o PNAIC compõe a integração na Política Nacional de Alfabetização consta no documento que institui o PMALFA, como pressupõe a Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018 em seu artigo 9º: “O Programa Mais Alfabetização, bem como

o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC [...] integrarão a Política Nacional de Alfabetização” (BRASIL, 2018).

Embora se pretenda apreender a avaliação dos impactos das políticas e o que leva à conseqüente terminalidade de um programa de alfabetização, compreende-se que se insere em contexto maior que é a política pública, um alvo em movimento, um processo ou série histórica de intenções, complexa, invisível e elusiva, portanto, não pode ser considerada em um único evento ou uma única decisão (PALUMBO, 1989).

Para o autor, as políticas estão correlacionadas em termos, quais sejam: 1) as funções do governo, que abarca a legitimidade das ações que para esse estudo considera-se a alfabetização dos infantes; 2) as políticas, formuladas pelas intenções orientadoras da ação na localização das funções; 3) as agências, representadas pelas unidades governamentais, em alusão à formulação e implementação de uma política; 4) as leis, marcos regulatórios aprovados por quem legisla; 5) os regulamentos, que tratam de normatizações estabelecidas pelas agências; 6) as decisões, que são o conjunto de alternativas na especificidade relacionada à formulação e implementação da política; 7) os programas, que tratam do específico exercício que envolve sujeito no tocante à implementação da política (PALUMBO, 1989).

Em que pese, o Mais Alfabetização institui-se em 3 eixos norteadores: gestão, formação e material. A gestão recebe apoio financeiro e técnico por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), para suprir gastos com assistente de alfabetização, material de apoio didático-pedagógico e assistência técnica a secretarias e escolas (BRASIL, 2017b).

O processo formativo decorre no âmbito do Comitê Gestor Nacional e dos Comitês Gestores Estaduais, instituídos em conformidade com os normativos do PNAIC, por meio da formação inicial e continuada: a formação inicial é viabilizada pela residência pedagógica, como profissional assistente como apoio ao professor regente pelo período de 5/10h semanais. Sobre a formação continuada, constata-se a na análise documental “formação do PNAIC **aperfeiçoado**” (grifo nosso) (BRASIL, p. 14, 2017b).

Ao tomar como base o voo da coruja de Minerva, o sentido de aperfeiçoar pode ser entendido como terminar algo que está incompleto, no entanto constata-se nesse cenário que o inconcluso acaba sem ao menos provocar a reflexão do motivo que o PNAIC carencia de complementação, considerado como inovador para depois apresentar solução menos efetiva ao caso da alfabetização da criança brasileira.

Em análise aos eixos estruturantes dos programas integrados à política nacional de alfabetização na atualidade, centram-se pelo PNAIC em formação continuada dos professores alfabetizadores, materiais didáticos e pedagógicos, avaliações e controle social e mobilização (BRASIL, 2017b) e pelo PMALFA em gestão, formação e material (BRASIL, 2018).

O PNAIC “[...] não propõe um método específico, não obstante, apresenta várias sugestões metodológicas. Todo o processo de formação está organizado de modo a auxiliar o professor alfabetizador a desenvolver estratégias de trabalho [...]” (BRASIL, 2015, p. 21).

O incentivo à formação do PNAIC foi subsidiada pela bolsa, concedida aos professores alfabetizadores desde 2013 a 2016; em 2017, a participação na formação passou a ser facultativa e suspendeu-se o subsídio (BRASIL, 2017a; 2017b).

O PMALFA envolve tanto a formação inicial quanto da formação continuada: a formação inicial pensada pelo Programa Residência Pedagógica, em apoio ao profissional assistente como suporte ao professor regente durante 05 horas por semana, na maior parte dos casos ou em 10 horas em casos específicos; e continuada, com formação do PNAIC aperfeiçoado, com oferta de mestrado profissional em alfabetização e didática aplicada, voltada aos professores alfabetizadores do 1º e 2º ano do ciclo de alfabetização e por fim, formação para equipes da gestão escolar e das secretarias de educação (BRASIL, 2018).

Entretanto, empregar o termo para um PNAIC ‘aperfeiçoado’ foi o despiste da legislação para não oficializar em documento o dimensionamento do PNAIC para PMALFA, evidenciando a lógica de atender aos interesses do capital, como ‘vinho novo em odres velhos’, mascarando o fato de todo um financiamento para o reforço das práticas que levam a resultados insatisfatórios.

Gontijo (2014) pressupõe que a implantação de um programa de alfabetização não considera o pressuposto de uma baixa qualidade na alfabetização inicial, primeira responsável pelo insucesso, causado por problema técnico e nessa análise está contida a extração do ato pedagógico todo seu aspecto político.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Constata-se que a maior preocupação da política educacional voltada à alfabetização da criança está em elevar os resultados da ANA, tendo em vista que tais resultados continuam insatisfatórios segundo a lógica neoliberal, que prevê resultados.

O emergente desafio de refletir criticamente sobre os programas na construção de política articulada à alfabetização da criança carencia de proposição permanente e não pode ser compreendida como ação reformista, subsumida a dimensionamento de programa sem questionar a sua terminalidade.

Nesse sentido, essa pesquisa contribui para uma proposição maior, em aproximação na busca de um plural de liberdade, direito e conquista que não podem ser retirada, tolhida ou fragmentada ante da formulação das políticas de alfabetização pelo contexto neoliberal, que formata a escola para resultados, e nesse sentido, dissocia-se da ideia de formar sujeitos isentos de reflexão e crítica.

Constata-se a divergência entre os programas PNAIC e PMALFA no sentido da abrangência do processo alfabetizador: o primeiro considera a alfabetização ao longo do ciclo de 1º ao 3º anos do ensino fundamental, consoante à proposição da meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE), enquanto que o dimensionamento do programa pelo PMALFA encurta esse prazo para o 2º ano, lógica cristalizada pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

Foi possível depreender que: 1) estuda-se a agenda política de implantação/implementação, mas não se estuda a terminalidade de uma política, o que se apresenta no contexto atual é o dimensionamento; 2) a política de avaliação concebida pelos resultados da Avaliação Nacional de Aprendizagem (ANA) apresentou resultados estagnados em sua última edição; é possível mensurar a totalidade do programa PNAIC somente pela ANA, instrumento de avaliação do estudante?

Por fim, está contida no voo da coruja de Minerva, a visão que arrisca um ângulo diferente da realidade, no sentido de apropriar pensamentos em contradição à sobreposição de programa em programa para tratar da alfabetização ao configurar nesse voo, apesar de alçado ao fim do dia, a percepção do alvorecer de um novo tempo, na qual essas análises precisam estar contidas: estudos sobre avaliação e a conseqüente terminalidade das políticas voltadas à alfabetização da criança.

## REFERÊNCIAS

ARANDA, M. A. de M. A política educacional com enfoque na alfabetização da criança. In: SCAFF, E. A. S.; LIMA, P. G.; ARANDA, M. A. de M. (Orgs.). **Política e Gestão da Educação Básica**: desafios à alfabetização. 1ª. Ed.- São Paulo: Expressão e Arte Editora, 2013. p.157-167.

- AZEVEDO, J. M. L. de. Notas sobre a análise da gestão democrática da educação e da qualidade de ensino no contexto das políticas educativas. **RBP**. v. 27, n. 3, set/dez, 2011. p. 365-588. 124.
- BRASIL. MEC. INEP. **Avaliação nacional da alfabetização**. ANA. Documento básico. Brasília: MEC, 2013.
- \_\_\_\_\_. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2014.
- \_\_\_\_\_. MEC. Secretaria de Educação Básica. Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. **Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa**. Gestão Escolar no Ciclo de Alfabetização/ Caderno para Gestores. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Apoio à Gestão Educacional. Brasília: MEC/ SEB, 2015.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 1.094 de 30 de setembro de 2016. Nova Redação dada à Portaria nº 867 de 04 de julho de 2012 que institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2016.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 826, de 7 de julho de 2017. Dispõe sobre o Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa (PNAIC) e dá outras providências. Brasília, **Diário Oficial da União**, 2017a.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica. **Política nacional de Alfabetização**. 2017b. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=75191-mais-alfabetizacao-apresentacao-251017-pdf&category\\_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=75191-mais-alfabetizacao-apresentacao-251017-pdf&category_slug=outubro-2017-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 23 nov. 2017.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 142, de 22 de fevereiro de 2018. Institui o programa Mais Alfabetização. Brasília: **Diário Oficial da União**, 2018.
- BORÓN, A. A. **A coruja de Minerva**: Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Vozes, 2001.
- FERRARO, A. R. História quantitativa da alfabetização no Brasil. In: RIBEIRO, V. M. (Org). **Letramento no Brasil**. São Paulo: Global, 2003.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 107-127, set./dez. 1986.
- GONTIJO, C. M. M. **Alfabetização**: políticas mundiais e movimentos nacionais. Campinas: Autores Associados, 2014.
- HEGEL, F. **Princípios da filosofia de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- MORTATTI, M. do R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 15, n. 44, 2010. p. 309-409. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22614>>. Acesso em: 21 dez. 2014.
- PALUMBO, D. J. **A abordagem de política pública para o desenvolvimento político na América**. Belo Horizonte: FAE/IRHJP, 1989. p. 35-61.
- SANFELICE, J. L. Dialética e Pesquisa em Educação. In: LOMBARDI, J.C.; SAVIANI, D. (Orgs.). **Marxismo e Educação**: debates contemporâneos. 2ªed. Campinas: Autores Associados, 2008.