

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL NO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

***LA IMPLEMENTACIÓN DE PNAIC EN TERRITORIO VULNERABLE EN EL
MUNICIPIO DE SÃO PAULO***

**THE IMPLEMENTATION OF PNAIC IN VULNERABLE TERRITORY IN THE
MUNICIPALITY OF SÃO PAULO**

Silvana Menegoto Nogueira DI GIUSTO¹
Vanda Mendes RIBEIRO²
Claudia Lemos VÓVIO³

RESUMO: Este artigo trata da implementação do Programa Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RMESP), em território de vulnerabilidade social. A pesquisa empregou entrevistas entre agentes implementadores de nível macro, meso e micro, analisadas a partir de categorias advindas da literatura sobre políticas públicas. Constatou-se resistência ao Pnaic no município estudado devido a prescrições didáticas para o desenvolvimento da consciência fonológica e a situações interpretadas como descompromisso dos agentes de nível macro com o programa. Implementadores do Programa usaram de sua discricionariedade por meio de adequações nas diretrizes para lidar com tais resistências e para incluir coordenadores pedagógicos nas formações. Estratégias específicas para garantia da alfabetização nos contextos de vulnerabilidade social não foram observadas.

PALAVRAS-CHAVE: Pnaic. Políticas Educacionais. Implementação de Políticas Públicas. Alfabetização. Vulnerabilidade social no território.

RESUMEN: *Este artículo trata de la implementación del Programa Pacto Nacional de Alfabetización en Edad Adecuada (Pnaic) en la Red Municipal de Educación de São Paulo (RMESP), en un territorio de vulnerabilidad social. La investigación empleó entrevistas entre agentes implementadores a nivel macro, meso y micro, analizadas a partir de categorías derivadas de la literatura sobre políticas públicas. La resistencia al Pnaic se encontró debido a prescripciones didáticas para el desarrollo de la conciencia fonológica y a situaciones interpretadas como desvinculación del programa. Se realizaron ajustes a las directrices para hacer frente a estas resistencias e incluir coordinadores pedagógicos en la formación. No se*

¹ Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo – São Paulo (SP) – Brasil. Mestrado em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo (Unicid). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8388465478503636>. Link ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9997-9631>. E-mail: silgiusto@uol.com.br

² Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), São Paulo – São Paulo (SP) – Brasil. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Pós-Graduação Formação de Gestores Educacionais da Unicid. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8388465478503636>. Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2275-7122>. E-mail: vandaribeiro2@gmail.com

³ Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), Guarulhos – São Paulo (SP) – Brasil. Professora Associada do Departamento de Educação da Unifesp, docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Unifesp. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (Reippe). Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6082754427382954>. Link ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6141-8203>. E-mail: cl.vovio@unifesp.br

observaron estrategias para garantizar la alfabetización en contextos de vulnerabilidad social

PALABRAS CLAVE: *Pnaic. Políticas educativas. Implementación de políticas públicas. Literatura. Vulnerabilidad social en el territorio.*

ABSTRACT: *This article deals with the implementation of Pnaic in the Municipal Teaching Network of Sao Paulo, specifically in a territory of social vulnerability. The research made use of interviews with implementing agents in macro, medium and micro levels, which were analysed on the basis of categories produced in the literature on public policies. Resistances to Pnaic were raised due to didactic prescriptions as to the development of phonological consciousness, as well as through situations interpreted as uncompromising towards the programme. Adjustments designed to deal with these resistances were put in place in the directives, and pedagogical coordinators were included in the processes of formation. On the other hand, strategies to guaranteeing literacy in contexts of social vulnerability were not observed.*

KEYWORDS: *Pnaic; Educational Policies. Implementation of public policies. Literacy. Social vulnerability in the territory.*

Introdução

Este artigo apresenta resultados de pesquisa⁴ cujo objetivo foi o de estudar a implementação do Programa Pacto Nacional para Alfabetização na Idade Certa (Pnaic) na Rede Municipal de Ensino de São Paulo (RMESP), em um território de vulnerabilidade social. O Pnaic foi uma política instituída pela Portaria 867 de 04 de julho de 2012, implementada a partir do Ministério da Educação (MEC), cuja principal estratégia foi a formação continuada e disseminação de subsídios e materiais didáticos e pedagógicos para professores alfabetizadores, prevendo para sua execução a adesão e parceria de entes federados (governo federal, Distrito Federal, estados e municípios) e Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Contou com a adesão anual de mais de 5 mil municípios, durante sua execução, segundo dados do MEC⁵.

Duas amplas revisões para identificar estudos sobre o Programa foram realizadas por Alferes e Mainardes (2019) e Xavier e Bartholo (2019). Alferes e Mainardes (2019) realizaram a análise de 64 trabalhos publicados sobre o Pnaic, entre os anos de 2013 e 2016, e constataram a ênfase em estudos que buscam descrever o Programa e analisar documentos e

⁴ O texto tem origem em dissertação de mestrado, sob o título A Implementação do Pnaic na rede ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis, realizada no âmbito de uma pesquisa maior, Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em Contextos de Vulnerabilidade Social, financiada pela Fapesp, processo número 2018/11257-6, que agregou um conjunto de pesquisadores de várias instituições nacionais e internacionais, vários deles da Reippe, sob coordenação de Vanda Mendes Ribeiro, da Unicid.

⁵ Disponível em <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/51531-municipios-interessados-devem-aderir-a-partir-desta-quarta-12>, Acesso em: 15 maio 2020.

cadernos de formação e a opinião de formadores e professores sobre suas estratégias em detrimento daqueles que abordam o Programa enquanto política educacional. A esse respeito sinalizam a necessidade de estudos que tematizem a produção da política (em nível macro) e de sua execução (em níveis meso e micro). A revisão produzida por Xavier e Bartholo (2019), com ênfase nos impactos e efeitos do Programa, também aponta para faltas: dos 121 estudos analisados pelos autores, apenas quatro deles “estimaram os possíveis efeitos do Pnaic” e não foi encontrado nenhum estudo sobre sua implementação.

A implementação compreende a consecução de uma política pública, na qual interferem diversos fatores, desde aqueles relativos aos valores, interesses, concepções e formação dos implementadores, passando pelo contexto de execução da política, até aqueles relacionados ao grau de discricionariedade dos agentes na tomada de decisões e ações (LOTTA, 2019). Para Arretche (2001, p. 48), essa etapa caracteriza-se por “um certo grau de incerteza quanto à convergência de ações dos implementadores e, por extensão, da perfeita adequação entre formulação original e implementação efetiva”. Assim, analisar a implementação do Pnaic parece de grande valia, já que se trata de um Programa de abrangência nacional, baseado no compromisso e cooperação entre estados e municípios, em um país federativo e multipartidário, no qual os entes têm autonomia política e o Ministério da Educação tem um papel indutor. Como bem sinaliza Arretche (2001), esse contexto pode gerar comportamentos não cooperativos e competitivos.

Estudos da Sociologia da Educação têm constatado que a vulnerabilidade social no território afeta as escolas quanto a sua organização, funcionamento e disposição de recursos humanos e materiais, com impactos negativos sobre o desempenho dos alunos que habitam essas localidades e frequentam essas escolas, impondo desafios às políticas educacionais (RIBEIRO; VOVIO, 2017). Este estudo pretende contribuir para suprir a lacuna detectada pela revisão de literatura mencionada, focalizando a questão da implementação do Pnaic e a compreensão desse processo em territórios de vulnerabilidade social.

Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa na RMESP

O Pnaic se inspira no Programa de Aprendizagem na Idade Certa (Paic), implementado pelo estado do Ceará a partir de 2007 tendo como origem o reconhecimento do fenômeno social do analfabetismo escolar. Na Portaria que o instituiu, previa-se: garantir que todas as crianças estivessem alfabetizadas até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, reduzir a distorção idade-série na Educação Básica e melhorar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (BRASIL, 2012). O Pacto correspondia ao atendimento de duas

metas do Plano Nacional de Educação: a Meta 05, que define a obrigatoriedade da alfabetização até o final do 3º ano do Ensino Fundamental, e a Meta 02, que estabelece a universalização do Ensino Fundamental de 9 anos, sustentado pelo compromisso assumido pelos entes federados.

O Programa também se justificava a partir do amplo debate sobre a relação entre a formação docente e a qualidade das oportunidades educacionais e se amparou em pesquisas⁶ e experiências anteriores, de iniciativa federal, como o Pró-letramento⁷ e a Rede Nacional de Formação Continuada, que reunia as universidades públicas como atores fundamentais, em suas ações de formação em rede, junto aos sistemas públicos de ensino e escolas públicas (XAVIER; BARTHOLO, 2019).

Em sua formulação, as ações se estruturavam a partir de quatro eixos principais: 1) **Formação continuada** (tanto a formação e constituição de uma rede de formadores locais e orientadores de estudo – OE – como a formação de alfabetizadores das redes públicas de ensino participantes); 2) **Materiais didáticos, literatura e tecnologias educacionais** (livros didáticos e manuais do professor para o ciclo de alfabetização, obras pedagógicas complementares aos livros didáticos, distribuídos a partir do Programa Nacional do Livro Didático, obras de referência, de literatura e de pesquisa, distribuídas pelo Programa Nacional Biblioteca na Escola; jogos pedagógicos voltados à alfabetização e obras de apoio pedagógico aos professores); 3) **Avaliações** (mediante a aplicação anual da Provinha Brasil aos estudantes das escolas participantes, no início e final do 2º ano do Ensino Fundamental e tratamento dos resultados, disponibilizando-os para as redes públicas, e avaliação externa universal do nível de alfabetização ao final do 3º ano do Ensino Fundamental); 4) **Controle da Gestão** (mobilização e controle social, responsáveis por monitorar e assegurar a implementação do programa).

O arranjo institucional e hierárquico entre as instâncias federal, estadual e municipal, responsáveis pelo monitoramento e supervisão do processo de implementação do Pacto organizava-se a partir de um Comitê Gestor Nacional, da Coordenação Institucional, da Coordenação Estadual e da Coordenação Municipal, cabendo ao MEC o delineamento da formação docente e de seus conteúdos, a elaboração e distribuição de materiais didáticos e pedagógicos, a concessão de bolsas⁸ aos participantes, distribuição de acervos de literatura, a instituição de avaliação estandardizada. Note-se que o governo federal, por meio do

⁶ A esse respeito ver os estudos de Gatti e Nunes (2009).

⁷ O Pró-letramento – Mobilização pela Qualidade da Educação, lançado em 2005, define-se como um Programa de Formação Continuada para professores.

⁸ Cf. Resolução CD/FNDE no 4 de 16 de novembro de 2012.

Ministério da Educação, concentrava esforços na formulação, regulação e distribuição de recursos. Já a execução esteve sob a responsabilidade de agentes locais, das IES e das redes públicas de ensino.

Segundo a Resolução CD/FNDE 4 de 2013, às IES coube definir o coordenador-geral, o coordenador-adjunto, o supervisor e o formador. Além da formação local, a universidade assumiu uma ação complementar à do MEC, na formulação da política, delimitando as diretrizes e conteúdos e produzindo subsídios para a formação continuada. O Centro de Estudos em Educação e Linguagem (CEEL), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), encarregou-se da produção dos Cadernos de Formação, num total de 34, e dos jogos de alfabetização. Essa produção tomou por base materiais formativos do Programa que o antecedeu, o Pró-letramento, e os Cadernos foram incrementados com novos conteúdos e abordagens sobre o processo de alfabetização, exemplo disso foi a inclusão da noção de consciência fonológica⁹ e sua defesa como conjunto de habilidades que favorece o domínio do sistema de escrita alfabética, aspecto que fundamenta também os jogos pedagógicos distribuídos. Além do tratamento de objetos de ensino, os Cadernos traziam relatos de sala de aula, prescreviam práticas pedagógicas exitosas e modos de gerir a rotina (LOVATO, 2016; MANZANO, 2015). Para além da Língua Portuguesa e alfabetização, foram incorporadas outras disciplinas, como Matemática. As IES locais também elaboraram textos e indicaram obras complementares. Todos esses materiais eram dirigidos aos OE e aos professores alfabetizadores.

A adesão do município de São Paulo deu-se em novembro 2012, ao final da gestão de Gilberto Kassab, contemplando a escolha dos agentes implementadores, tanto no nível da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SMESP) como no nível da IES formadora. Com o início da gestão de Fernando Haddad em 2013 houve um conjunto de alterações dos agentes implementadores, desde aqueles inscritos para gestão até os participantes dos cursos. A RMESP, uma das maiores redes públicas de ensino da América Latina, organiza-se a partir de 13 Diretorias Regionais de Ensino (DRE), que se ocupavam, à época do estudo, de 538 escolas de Ensino Fundamental, contava com 232.916 alunos matriculados e 10.223 docentes.

Destaca-se ainda que a implementação do Pnaic em São Paulo deu-se de modo concomitante à implementação de uma nova política educacional municipal, o Programa Mais Educação (SÃO PAULO, 2014). O Programa previa a reorganização curricular e administrativa e a ampliação e fortalecimento da RMESP, resultando tanto na organização do

⁹ Cf. Morais (2019)

ciclo de alfabetização, como previsto pelo Pnaic, quanto na adoção das Diretrizes Curriculares previstas no Pacto pelas escolas municipais¹⁰, em lugar do currículo estabelecido e dos materiais didáticos anteriormente distribuídos pela RMESP.

Em fevereiro de 2013, iniciaram-se os cursos de formação dos OE no município. O programa foi gerido pelo Comitê Gestor Estadual e duas Instituições de Ensino Superior, a Universidade Federal de São Carlos (UFSC) e a Universidade Estadual Paulista (Unesp). Foram envolvidos em nível meso, profissionais da educação da SMESP e das DRE e, em nível micro, coordenadores pedagógicos e professores alfabetizadores. Este programa foi finalizado no final do primeiro semestre de 2018.

Implementação de Políticas Educacionais

Lipsky (2010) e Lotta (2014; 2019) defendem que a etapa de implementação deve ser considerada como um processo dinâmico, amplo e abrangente, composta por decisões, embates e interações entre diversos agentes. Lotta (2012), especialmente, considera que os objetivos nem sempre são alcançados devido a variados fatores, entre os enumerados pela autora, interessa-nos: a possibilidade de diferentes interpretações e ações discricionárias, o envolvimento de uma multiplicidade de atores e organismos na implementação, a comunicação e a interação entre atores e instâncias, os interesses e valores dos agentes implementadores e organismos e as motivações para implementação.

A centralidade dos agentes, na implementação, justifica-se, segundo Lipsky (2010), porque eles traduzem as diretrizes junto ao público-alvo, sendo mediadores entre o Estado e o cidadão, fornecendo benefícios ou sanções. Lipsky (2010) identificou que os agentes implementadores fazem uso da discricionariedade, uma autonomia relativa que pode afetar a distribuição de recursos. São responsáveis por determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos serviços, e o fazem de acordo com concepções subjetivas oriundas de suas trajetórias, valores, formação, treinamentos e experiência profissional, ademais, sofrem influências do contexto político, institucional e econômico em que operam (LIPSKY, 2010).

Lipsky (2010) e Lotta (2014, 2019) apontam que podem existir diversos níveis de discricionariedade, dependendo de fatores pessoais e institucionais. Quanto aos agentes implementadores, Arretche (2001) indica três questões a serem consideradas: se conhecem o programa, a fim de não elegerem outras referências para a implementação; se aceitam os objetivos e as regras do programa, pois caso discordem podem eleger suas próprias; se as

¹⁰ Ver Portaria n°5930/13 de 14 de outubro de 2013; Portaria n°6.571 de 25 de novembro de 2014 e documento Programa Mais Educação São Paulo: subsídios para a implantação (SÃO PAULO, 2014).

condições institucionais são adequadas, evitando assim adaptações que muitas vezes se distanciam do desenho previsto.

Segundo Hill (2003), processos formativos colaboram para promover, na implementação, conhecimentos, habilidades e razões para fazer política, para estimular mudanças e melhorar os resultados finais e evitar o peso da subjetividade ou de experiências prévias na tomada de decisões, em processos de negociação ou desajustes de condutas.

Tratando especificamente de programas educacionais, que envolvem variados atores e instâncias institucionais, Torres et al (2010) destacam fatores que interferem na atuação dos professores (tais como salário, motivação, modelos e imagens a respeito dos alunos, especialmente mais pobres, local de trabalho) que podem gerar a diferenciação das oportunidades educacionais entre beneficiários distintos da política, criando ou reforçando processos de discriminação. Esses autores tratam também da descontinuidade das diretrizes e ações que promovem instabilidade na escola, especialmente das diferenças de procedimentos e condutas quando há mudança de governo, com implementações efetuadas de forma rápida, incompleta e sem processos de transição.

Torres et al (2010) discutem ainda os desafios da execução de políticas públicas educacionais universais em espaços urbanos heterogêneos, tendo em vista as condicionalidades que intervêm nesse processo, por exemplo, as características das instituições; os processos formativos e de comunicação; as características das estratégias adotadas; a legitimidade das decisões feitas pela autoridade governamental; as interações entre as instituições e agentes; os valores, preferências, crenças e grau de autonomia dos agentes; o grau de discricionariedade; os conflitos e interesses envolvidos nos processos de implementação; as trajetórias profissionais e pessoais dos agentes; as características das relações hierárquicas nas instituições; a motivação e capacitação dos agentes; os contextos cultural, político, histórico das instituições e agentes; a linguagem e construção de significados junto aos agentes; as condições de trabalho dos agentes implementadores.

Vulnerabilidade Social no Território e os processos educativos

Para Kaztman (2000), territórios vulneráveis são caracterizados pelo acesso restrito a condições de melhoria do bem-estar, com frágeis laços dos indivíduos com o mercado de trabalho, isolamento sociocultural e político, homogeneidade social, baixa escolaridade e baixo acesso a serviços públicos e privados. Esse autor afirma que a vulnerabilidade social não pode ser captada somente pela dimensão da renda familiar, sendo mais abrangente que o fenômeno da pobreza.

A literatura sobre vulnerabilidade social no território tem considerado a escolarização como um dos recursos que mais contribui para a obtenção de bens e serviços, e que mais contribui com as famílias que ali residem, inclusive no que se refere à mobilidade social. Ribeiro e Koslinski (2010), em estudo sobre o efeito vizinhança na escola, afirmam que as características do local de residência têm impacto sobre as condições de vida, mobilidade social e destino escolar de seus moradores, interferindo nas oportunidades educacionais.

Érnica e Batista (2012), Ribeiro e Koslinski (2010), Koslinski, Alves e Lange (2013) identificaram que alunos em escolas de regiões mais vulneráveis tendem a apresentar pior desempenho escolar. Christovão e Santos (2010) e Marcucci (2015) detectaram que estigmas negativos e baixa expectativa com relação aos estudantes nessas condições levam a comportamentos como baixo investimento pedagógico, simplificação de conteúdos e redução do tempo dedicado à aprendizagem.

Pereira-Silva (2016) denota, após análise conceitual e de resultados de pesquisas realizadas em São Paulo e Rio de Janeiro, que a vulnerabilidade social no território desafia sobremaneira a distribuição justa do conhecimento na escola¹¹, havendo sobreposição de fatores internos e externos que, sozinhos, já têm potencial de incidir negativamente sobre a desigualdade escolar. Atuando em conjunto, nesses territórios, não permitem o pleno desenvolvimento das funções da instituição enquanto promotora de saberes.

Procedimentos metodológicos

Trata-se de um estudo qualitativo, cujo principal instrumento foi a aplicação de entrevistas semiestruturadas com agentes implementadores em níveis macro, meso e micro, pertencentes à SMESP e a uma das DRE. A DRE de São Miguel Paulista, lócus privilegiado desse estudo, está localizada no extremo leste, abriga 51 escolas municipais de Ensino Fundamental e 203 escolas de Educação Infantil, atende cerca de 9 mil alunos, distribuídos por seus sete distritos: Itaim Paulista, Jardim Helena, Lajeado, São Miguel, Vila Curuçá, Vila Jacuí e Vila Maria. Sua escolha deveu-se à consideração de que se trata de uma localidade de vulnerabilidade social, com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) de 4,2 (SEADE, 2010), atendendo aos critérios desse estudo, e tendo participado de outras investigações que tratam do efeito território sobre as oportunidades educacionais (ERNICA; BATISTA, 2012; ALVES ET AL, 2015; CARVALHO-SILVA; BATISTA, 2013).

¹¹ Ribeiro (2014) lembra que competências e aprendizagens não adquiridas na escola de forma equitativa comprometem a trajetória escolar dos alunos e, por consequência, a aquisição de outros bens sociais valorizados, como postos de trabalho melhor remunerados, reproduzindo processos de desigualdades.

As entrevistas prestaram-se para captar a percepção de agentes implementadores no município de São Paulo sobre o Pnaic. O roteiro explorava os seguintes tópicos: o processo de implementação do Pnaic; as atribuições de distintos agentes nesses processos; os pontos positivos e negativos da formação e das propostas pedagógicas; as facilidades e dificuldades encontradas durante a implementação; e as possíveis adaptações realizadas, considerando também as necessidades impostas pela vulnerabilidade social do território.

Foram realizadas 10 entrevistas com representantes da SMESP, da DRE de São Miguel Paulista e de duas escolas municipais dessa diretoria. O Quadro 1 apresenta o conjunto dos entrevistados, com alguns dados sobre seus perfis.

Quadro 1: Perfil dos entrevistados

Nome ¹²	Vínculo Empregatício	Tempo na função	Função no Pnaic	Nível de implementação	Local de Trabalho
Aurora	Secretária Adjunta de Educação.	6 meses	Coord. Municipal e Estadual	Macro	SMESP
Miguel	Diretor Regional	10 anos		Meso	DRE/SMESP
Maria	Diretora da Divisão. Pedagógica	3 anos	Coord. Regional	Meso	DRE/SMESP
Ana	Auxiliar Técnico de Educação (ATE)	4 anos	OE Formadora	Meso	DRE/SMESP
Karen	Coordenadora Pedagógica	8 anos	OE Formadora	Micro	Escola A
Laura	Coordenadora Pedagógica	6 anos	OE Formadora	Micro	Escola B
Bruna	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental I	12 anos	Professora Alfabetizadora	Micro	Escola A
Mirela	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental I	7 anos	Professora Alfabetizadora	Micro	Escola A
Renata	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental I	14 anos	Professora Alfabetizadora	Micro	Escola B
Neusa	Professora de Educação Infantil e Ensino Fundamental I	17 anos	Professora Alfabetizadora	Micro	Escola B

Fonte: Autores.

¹² A fim de preservar a identidade dos entrevistados os nomes são fictícios.

As duas escolas participantes foram identificadas como A e B. São escolas diferentes estruturalmente (uma maior e mais antiga e outra menor e mais recente), próximas fisicamente e similares quanto ao público atendido. Possuem resultados educacionais semelhantes e abaixo da média municipal. Quanto ao índice de complexidade de gestão (ICG), segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (2018), a escola A é classificada no nível 3, enquanto que a B está no nível 5, numa escala até 6. As proficiências médias em Língua Portuguesa e Matemática, em 2015, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, foram de 198,04 e 215,13 na escola A e de 202,3 e 216,2 na escola B, e estavam abaixo da média das escolas municipais de São Paulo, à época (QEDu, 2018). O Ideb, em 2015, de ambas foi de 5,6, abaixo da meta estabelecida de 5,8 (INEP, 2018). As taxas de reprovação para os anos iniciais do Ensino Fundamental foram, em 2016, de 0,2% na escola A e de 0,7% na escola B (QEDu, 2018).

As entrevistas foram gravadas em áudio e, posteriormente, transcritas. A primeira organização dos dados deu-se a partir da leitura exaustiva de cada uma delas, ordenando as mensagens a partir das categorias definidas previamente. Decorrente dessa primeira imersão, elaborou-se um quadro comparativo, com as repostas e o tratamento dado a cada um desses tópicos pelos agentes. A partir do quadro, analisamos, conforme indica a literatura, fatores intervenientes na implementação de políticas educacionais, a saber: 1) Adesão dos agentes implementadores aos objetivos e metodologias do programa. 2) Capacitação e treinamentos adequados e coerentes, com clareza de objetivos e regras do programa. 3) Discricionariedade dos agentes implementadores. 4) Processos de interação e contexto institucional. 5) Descontinuidade dos programas e diretrizes. Com base na literatura sobre vulnerabilidade social no território chegou à categoria 6) Contexto de vulnerabilidade social e outros fatores sociais que dificultam as condições favoráveis para a aprendizagem.

Análise

1. Adesão dos agentes implementadores aos objetivos e metodologias de operação dos programas

No ano de 2013, dentre os 490 professores alfabetizadores atuantes na época na DRE de São Miguel, apenas 53% concluíram a formação continuada em Língua Portuguesa (LP) oferecida pelo Pnaic. Em 2014, com uma adesão menor, cerca de 33% dos docentes que iniciaram a formação em Matemática a concluíram. Os depoimentos dos gestores da DRE indicam que muitos abandonaram a formação ou a própria implementação do programa por motivos diversos, como licenças médicas ou aposentadoria. Os dados da pesquisa sugerem

que o fator que mais contribuiu para esse fenômeno foi o conflito entre os valores e crenças dos profissionais da DRE e as propostas pedagógicas do Pnaic. Uma dessas propostas previa atividades pautadas no objetivo de desenvolvimento da consciência fonológica dos alunos. Entretanto, esse conceito foi considerado inadequado por profissionais habituadas, desde muito, a uma determinada abordagem construtivista para alfabetização. Conforme explica a professora Bruna (Escola A): “Quando o Pnaic chegou a princípio rolou um estranhamento porque era uma outra proposta.” E continua: “Tanto que muitas colegas que iniciaram a formação desistiram. A gente teve muitos casos assim [...]”.

A professora Bruna também indica em sua narrativa uma certa resistência aos jogos com conteúdo de consciência fonológica, dando a entender que ainda utiliza mais as referências anteriores:

Eu não abandonei algumas práticas, porque eu achei que é interessante e ainda hoje continuo com essas práticas nessa visão mais construtivista, com orientação mais do programa que a gente trabalhava, Ler e Escrever. Achei que ele (Pnaic) estava apresentando uma proposta diferente, que de certa forma ampliou e abriu mais o leque. Cheguei a usar algumas vezes as atividades (referindo-se aos jogos), Eu não entendi que eu precisava jogar tudo fora anterior e implantar a orientação do Pnaic e pronto e acabou. Pra mim não. Eu achei que eu poderia mesclar.

A pesquisa evidencia ainda que treinamentos sendo realizados de forma simplificada e acelerada promoveram insatisfação dos cursistas e a não adesão em anos subsequentes.

[...] porque a (formação em) Matemática não atendeu as expectativas deles (professores). Primeiro porque a proposta era de 20 encontros, reduziu pra 10. Foi uma confusão em termos de organização. E isso desestimula muito o professor porque ele percebe que a formação foi a toque de caixa. [...] pro outro ano é lógico que houve uma queda [...], muitos desistiram.” (Coordenadora Laura, Escola B).

2. Capacitação e treinamentos adequados e coerentes com clareza de objetivos e regras do programa

Segundo a literatura, formação e treinamento são primordiais para alinhamento de conceitos, habilidades e práticas, além de buscar diminuir as adaptações e distorções promovidas pelos agentes implementadores diante de decisões vagas e conflitantes. Entretanto, a implementação do Pnaic na capital paulista, apesar de mobilizar diversos profissionais e recursos, e ter sido considerada muito proveitosa pelos participantes e organizadores, apresentou, de acordo com a pesquisa, algumas questões em seus treinamentos que geraram rejeições e adaptações do programa e seus materiais.

O trabalho com consciência fonológica proposto para aprendizagem da escrita foi mal interpretado e confundido com o método fônico ou silábico, como nos explica a gestora Maria (DRE) a esse respeito:

[...] o material [proposto pelo Pnaic] trouxe algumas questões que eram novas e tinham distorções na compreensão, por exemplo, a consciência fonológica. Emilia Ferreiro já falava de consciência fonológica lá nos seus livros logo no começo, só que muitos educadores achavam que era silabação. E não era.

Houve, então, controvérsias, dúvidas e rejeições, devido a concepções arraigadas na rede construídas por outros programas, com forte hegemonia do construtivismo, como o Profa (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores)¹³ e Ler e Escrever¹⁴, utilizados no município. A coordenadora Karen (Escola A), que também foi OE do Pnaic, refere-se a esse momento controverso:

[...] A rede municipal não vinha trabalhando com essa linha conceitual [de base fonológica], vinha trabalhando com o olhar mais pra questão socioconstrutivista. Quando o programa chega aqui em São Paulo ele dá meio que um choque nos próprios formadores [orientadores de estudos] que vinham recebendo uma formação nessa linha e passam a ter contato com essa outra linha [...].

Outra crítica recorrente quanto à formação foi a descontinuidade por parte dos participantes. Algumas professoras entrevistadas relatam participação em apenas algumas edições dos treinamentos. Essa ausência é justificada pelo fato de não estarem lecionando na alfabetização na época de realização dos cursos e, portanto, não puderam participar das formações. Essa situação foi relatada pelas professoras mais jovens e ratificada por profissionais da DRE. No ano da formação, não possuíam sala fixa e não lecionavam exclusivamente na alfabetização, o que era uma exigência do Programa. No ano seguinte, se entrassem em sala de alfabetização, não tinham recebido a formação. A professora Bruna (Escola A) confirma esse fato, quando não pode participar da formação de Matemática em 2014 por não estar lecionando na alfabetização naquele momento, e acabou perdendo esse conteúdo: “No segundo ano foi de Matemática, não participei porque eu estava com outra turma, não estava no ciclo de alfabetização e por isso não poderia participar.”

¹³ O Profa foi lançado em dezembro de 2000 pela Secretaria de Educação Fundamental do Ministério da Educação (SEF/MEC) com o objetivo de oferecer novas técnicas de alfabetização aos professores, com base nas pesquisas de Emília Ferreiro e Ana Teberosky, na obra “Psicogênese da Língua Escrita”. (MENEZES; SANTOS, 2001).

¹⁴ O Programa Ler e Escrever teve início em 2007 na rede estadual de ensino, é um conjunto de ações articuladas que inclui formação de professores, coordenadores pedagógicos e técnicos, acompanhamento das aprendizagens dos alunos, elaboração e distribuição de materiais pedagógicos e outros subsídios. (OBSERVATÓRIO DO PNE, s/d).

Segundo depoimentos, houve também o caso das formações realizadas em 2015, abordando outras áreas do conhecimento (História, Geografia e Artes) e 2016 com o tema avaliação, efetivadas em poucos encontros, com tempo restrito para discussão dos assuntos e novamente sem material de apoio didático. A coordenadora Laura (Escola B) narra como foi sua experiência como formadora, considerando esses aspectos:

A edição do Pnaic das áreas do conhecimento foi 'Vapt-vupt'. Foi muito rápida mesmo, então não aprofundou nada, foi muito superficial, o que foi muito ruim, porque os professores estavam numa ansiedade pra discutir História, Geografia, Ciências, Artes, a própria Educação Física. [...]. E faltou material, esse material não chegou até hoje. [...] Era um curso que era pra ser em 20 encontros, aí reduziu pra 10, depois reduziu pra 5. E as outras horas ficaram tudo em EAD (ensino à distância).

Outro ponto apresentado como controverso em relação ao Pnaic, foi com relação à distribuição dos materiais didáticos e de apoio pedagógico, tanto para uso nos cursos (livros teóricos), como em sala de aula (jogos e livros). A coordenadora Laura (Escola B) nos conta que a distribuição dos materiais de apoio ocorreu de forma dessincronizada com os cursos, comprometendo o acompanhamento por parte dos participantes: "[...] uma coisa é você ir pra uma formação no seu primeiro dia, já recebe o material e aí você tem a formação. [...]. Agora no Pnaic, nas 3 edições que trabalhei, o material chegou ou no fim ou já tinha acabado o curso".

Além disso, essa mesma coordenadora também critica o fato deste material de apoio vir em formato digital, seja na distribuição de CD's ou para download pela internet:

Não é todo professor que consegue acessar essa questão do uso da tecnologia. Professor ainda está muito apegado a essa coisa do livro, do material físico. O que tá certo! Porque o cara tá aqui no dia a dia, ele vai pra sala de aula, se ele tem um material impresso ele carrega com ele, risca, grifa, consulta. As escolas não têm equipamento ainda com uma internet mega power, que a todo tempo dá pra você consultar ou imprimir. [...]. Então isso é uma das coisas que eu acho que foi muito ruim.

3. Discrecionabilidade por parte dos agentes implementadores

Implementadores fazem uso de discrecionabilidade, fazendo escolhas, no momento da distribuição dos serviços públicos, pautadas por suas crenças e valores (LISPSKY, 2010).

O uso da discrecionabilidade por parte dos Orientadores de Estudos surge pelo julgamento que fizeram de que era necessário aproximar o material trazido pelo Pnaic à realidade da rede municipal de São Paulo. Avaliaram que o público-alvo da formação não poderia receber as orientações tais como estavam descritas. Conforme descreve a coordenadora pedagógica Laura (Escola B):

Os grupos de formadores nas regiões foram estabelecendo outras diretrizes para a sua região. A gente recebia a formação e pouco dela conseguíamos utilizar, porque a gente achava que não conversava com os nossos professores. [...]. Então tínhamos que construir um outro percurso.

Uma adaptação bem-sucedida identificada no local investigado refere-se à inclusão dos coordenadores pedagógicos nos cursos de formação do Pnaic. São Paulo é um município que apresenta esse tipo de profissional da educação em sua rede de ensino, entretanto o desenho do programa não estabelecia essa capacitação, inclusive não fornecia bolsa ou pontuação a quem voluntariamente participasse da formação. A gestora Maria (DRE), que também fez a coordenação regional do Pnaic, relata:

[...] fizemos um grupo de estudo da DRE e nas reuniões a gente falava tudo o que tava acontecendo no Pnaic de forma geral, pra eles também acompanharem. E até porque, os professores levavam tarefas e atividades, então muitos coordenadores acabavam envolvidos pelos professores.

Depreende-se neste caso, como destaca Lipsky (2010), a interferência dos agentes implementadores, fazendo uso de sua discricionariedade, mas no sentido de propor ações positivas que buscam otimizar os resultados das políticas.

Notificou-se também adaptações efetivadas pelas instituições escolares e seus docentes, com a finalidade de adequações de conteúdos e práticas. Nesse caso, as professoras julgaram que havia conteúdos não condizentes com as necessidades dos alunos. Como expressa a professora Bruna (Escola A):

Eu tento seguir o currículo, mas eventualmente a gente precisa fazer adaptações, em função de quando é uma criança que tem uma ou outra especificação, mais dificuldade, a gente tem que adaptar e é necessário porque a gente precisa atingir essa criança, nem que a gente pare [...] e que aquela atividade que a gente programou pra desenvolver três, a gente desenvolva só uma.

A rejeição à proposta de trabalho com consciência fonológica trouxe também a resistência aos jogos didáticos com essa abordagem, levando a adaptações, conforme cita a coordenadora Laura (Escola B): “[...] no começo do ano eu pergunto quais professores querem utilizar [jogos e materiais didáticos fornecidos pelo Pnaic], porque muitos professores não concordam com aquele material, não gostam, então eu deixo livre”.

A coordenadora Karen (Escola A) também menciona alguns aspectos dessa questão:

[...] eu achei muito interessante, jogos dentro da concepção fônica. Eram jogos diferentes, coisas que a gente não tinha acesso. Agora, eu não conheço uma escola ou uma prática que tenha desenvolvido esse trabalho e que abraçou a todos literalmente item por item ali presentes, eu não conheço. Até porque, como eu te disse, no domínio da base alfabética que eu enxergo esse grande distanciamento [entre o Pnaic e as ações já utilizadas].

A pesquisa sugere que a própria instituição estimula e dá ampla liberdade aos profissionais para realizarem essas adaptações. Essa pesquisa não se propôs a analisar essas adaptações, avaliar suas características e alcances ou mesmo o impacto sobre a implementação do Pacto nas escolas. Portanto, não se pode afirmar se são realizadas com o único objetivo de atender as necessidades de aprendizagem dos estudantes ou mesmo que alcancem os resultados efetivamente esperados. Pode-se, no entanto, afirmar que estão amplamente relacionadas aos valores e interpretações dos profissionais, corroborando assim a literatura. Esse seria um importante ponto de pesquisa para o futuro.

4. Processos de interação e contexto institucional

As relações interpessoais e as condições de trabalho interferem no desempenho profissional dos agentes implementadores e são passíveis de interferir nos resultados das políticas públicas, desta forma, é importante conhecer as relações e os aspectos institucionais que influenciam suas ações (LOTTA, 2014; ARRECTHE, 2001).

Como menciona a coordenadora Karen (Escola A): "[...] é um facilitador quando você tem a equipe afinada conceitualmente. Porque o diretor... ele é o que toca o barco, a chefia da unidade, mas tem que ter um projeto político pedagógico mais alinhado e isso passa pela direção e a equipe mais ou menos afinada."

As entrevistas permitem inferir que as trocas de experiências entre colegas de profissão, ocorridas durante os cursos de formação, foram qualificadas pelos educadores como bastante enriquecedoras para o aprimoramento de conhecimentos. A professora Neusa (Escola B) comenta: "[...] o que o Pnaic proporcionou foi exatamente essa questão da troca de experiências, a gente conversava bastante. E você aprende com a experiência do outro [...]". De fato, estas narrativas reforçam o que Breches (2015) menciona em sua pesquisa, que a troca entre pares, seja de modo formal ou informal, é amplamente apreciada e exercida com frequência entre os professores do território pesquisado, seja como forma de atualização e aprimoramento profissional, ou como troca de experiências.

Considerando ainda o ambiente institucional, muitos relatos são coincidentes em apontar, como fatores que dificultaram a atuação profissional, o número excessivo de alunos por sala de aula, a falta de suporte das famílias nos processos educacionais e a presença de estudantes com necessidades especiais sem apoio de outros profissionais para auxiliá-los. A esse respeito, a professora Renata (Escola B) nos diz: "[...] aí entra a ausência de pais (como ponto que dificulta) [...]. Crianças com deficiência na sala também, e a gente não tá tendo apoio. Eu tenho aluno especial e dá trabalho porque não tenho ninguém pra me ajudar [...]". A

professora Bruna (Escola A) reforça esse aspecto dizendo: “Eu acho que se houvesse um número um pouco reduzido (de alunos em sala de aula), a gente teria mais tempo pra olhar mesmo cada aluno na sua especificidade”.

5. Descontinuidade dos programas e diretrizes

O processo de implementação do Pnaic, logo em seu início, entre os anos de 2012 e 2013, na região estudada, enfrentou mudanças e incertezas quando houve a transferência de prefeito da cidade, de Gilberto Kassab (2009-2012) para Fernando Haddad (2013-2016). A gestora Maria (DRE) relata: “Quando nós assumimos a gestão, já tinha algumas pessoas indicadas para dar a formação pra primeira turma do Pnaic aqui na DRE. É claro que, ao mudar de gestão, muitas pessoas que tinham sido indicadas não quiseram mais [...]. Assim, tivemos que buscar novos formadores.”

Percebe-se que, com a mudança de gestão, o programa enfrentou descontinuidade na forma como estava sendo organizado pelo grupo anterior. Maria (DRE) ainda explica que a nova equipe enfrentou dúvidas e incertezas, tendo que lidar com muitas assimilações de um programa em seus primórdios de organização, mas já com algumas diretrizes estabelecidas:

[...] Fizeram reuniões com todos os gestores [a SME]. Foi bem no começo da gestão, na reunião de organização. É claro que muitas dúvidas surgiram... Imagina, as pessoas assumindo uma gestão, explicando uma coisa nova que também estava vindo pra São Paulo e, assim, no começo muitas dúvidas mesmo.

As professoras Mirela (Escola A) e Bruna (Escola A) consideram a descontinuidade do programa como um ponto negativo do Pnaic:

[...] teria que haver política de Estado e na verdade acaba não tendo. Porque um governo entra e quer apagar o do anterior. Quando na verdade o que tá sendo bom deveria ser mantido e o que não tá, a gente tentar ajustar pra melhorar. Ainda mais então, essa descontinuidade. Porque no primeiro (primeira formação em 2013) nós tínhamos um cronograma extenso, tinha dois, três encontros mensais, foi bem destrinchado. Com o passar do tempo, parece que ficou só pra cumprir... só manteve alguns encontros e foi ficando batido (MIRELA).

Se viesse como no primeiro ano, das formações mais completas, de abranger mais os profissionais, eu acho que teria um trabalho mais direcionado, acho que atingiria mais. E aí o que aconteceu? As formações foram ficando mais escassas. [...] eu acho que um projeto que poderia ter sido bacana, um projeto que poderia ter sido completo, um projeto que poderia ter tido uma influência muito maior, acabou se perdendo (BRUNA).

A professora Bruna (Escola A) resume essa questão de descontinuidade não só do Pnaic, mas de uma forma geral nas políticas públicas: “É a nossa política, infelizmente, partidária e não educacional.”

A pesquisa corrobora Torres et al (2008) no que concerne à afirmação de que a descontinuidade gera instabilidade na escola e implementação incompleta de ações, sem processos de transição, trazendo dificuldades para uma colaboração ou adesão plena. Os dados indicam que se estava frente a agentes de nível meso bastante comprometidos com as ações do Pnaic, entretanto, não puderam fazer face a problemas gerados em instâncias hierárquicas superiores e que remetem também aos conflitos próprios das relações entre diferentes entes federados.

Quando inquirida a respeito dos motivos pelos quais houve descontinuidade do Pnaic em 2016 – a formação programada para esse ano só ocorreu no município nos dois últimos meses – a gestora Maria refere que:

[...] foi uma questão mais de contratação mesmo, os acordos governo federal e municipal, não foi uma decisão da Secretaria. Ainda com essas mudanças desse ano que a gente teve, o Pnaic não chegou a ser discutido na esfera federal. Na verdade, quando estava discutindo, teve todo esse processo que a gente ta vivenciando [processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff]. [...] não sei se algum outro estado conseguiu, ou alguma outra cidade conseguiu... porque daí vai fazendo os contratos, mas pra São Paulo não chegou [a orientação para promover a formação].

A análise dos dados denota que tais contingências levaram à crença, por parte dos entrevistados, de que havia desinteresse dos organizadores em implementar de fato uma política que propiciasse melhoria da qualidade da Educação. Descontinuidade, problemas na distribuição de materiais, execução rápida do que exige mais reflexão são sinais que parecem remeter a algo que vem de longe, evocando memórias junto aos burocratas de rua, que os fazem simplesmente desacreditar.

6. Contexto de vulnerabilidade social e outros fatores sociais que dificultam as condições favoráveis para a aprendizagem

Ao falarem dos fatores que prejudicam o desenvolvimento de seu trabalho e o desempenho da aprendizagem dos alunos, reiteradamente as professoras se referiram a diversos aspectos relacionados ao não suporte oferecido pelas famílias ao processo escolar, especialmente, quando estão diante de fatores de vulnerabilidade social associados.

[...] Você sente que a criança que chega com uma visão de mundo mais ampliada (com acesso a livros), ela chega mais aberta a outras possibilidades, a forma da conversa, o que ela traz, como ela contribui nas atividades que você tá desenvolvendo. E a criança que não tem acesso, e aí é por “n” motivos, como a gente vê, ela fica aquém. (Professora Bruna, Escola A)

Quanto às expectativas em relação aos alunos vindos de lares com alta vulnerabilidade social, a professora Mirela (Escola A), expressa a contradição entre se perceber como um profissional que deve ser engajado na evolução da aprendizagem dos alunos e ao mesmo tempo expressar, nas entrelinhas, o estar em um contexto em que a expectativa sobre esses alunos é baixa.

Enquanto professora, a nossa expectativa é sempre que eles possam evoluir, assim como todo e qualquer cidadão eles possam ter o seu lugar na sociedade e ser bem sucedido [...]. E a gente se surpreende às vezes, quando a gente vê que o aluno melhorou, que houve mudança e outras infelizmente, que continuam igual ou pior. Então são situações que a gente tem as melhores expectativas, mas pra saber vai de caso pra caso, [...]. Não tá assim... nas nossas mãos (grifo nosso).

Ao afirmar que “às vezes” esses alunos surpreendem, a professora denota que sua expectativa é que ele efetivamente não aprenda. Razão pela qual encerra seu trecho de fala afirmando que a aprendizagem desses alunos é algo que se reporta a algo fora da relação ensino-aprendizagem, pois está fora de “suas mãos”.

A professora Neusa (Escola B) expressa a dificuldade em ser esse professor que precisa ensinar e gerar aprendizagem e, ao mesmo tempo, estar diante de alunos que vivenciam situações sociais que criam limites à sua ação.

[...] eu penso sempre que eu tô dando o melhor de mim e tô fazendo realmente o melhor de mim, se eu tô fazendo isso... o que mais dá pra ser feito? [...] A gente tem que ter o trabalho em conjunto. Quando não dá mais a gente tem que saber, ser humilde o suficiente pra entender que quando não dá pra você sozinha, você tem que pedir ajuda para os parceiros. Sejam os parceiros professores, ou coordenadores, ou gestão.

A coordenadora Laura (Escola B) menciona a vulnerabilidade social no território e sua relação com a alfabetização, afirmando que a situação não pode ser uma desculpa para a não aprendizagem dos alunos, mas relatando as dificuldades do contexto.

Eu entendo que a questão da vulnerabilidade requer ter uma rede de apoio, mas não justifica o menino não aprender, não existe isso. Traz mais desafios. A gente tá hoje num universo que não dá pra dizer que essa escola é redondinha. A gente lida com tudo... a constituição hoje de família não é mais a mesma, mas ela existe, ela tá aí, e a gente tem que entender que a criança tem que aprender.

E cita também o direito à alfabetização e o fato de há professores que não têm clareza sobre esse direito, que independe do contexto:

[...] nosso papel não é resolver a pobreza, nosso papel é fazer com que esse menino tenha o direito dele garantido de aprendizagem. Isso pra muitos docentes ainda não tá claro. Isso é uma coisa que não tá claro pra muitos docentes, mas é uma luta. Por isso que eu tô nas formações...porque acho que é importante disseminar essa bandeira.

Os dados indicam que as professoras não enxergam investimento da política pública para auxiliar alunos em condições de vulnerabilidade. A professora Renata (Escola B) verbaliza esse conflito e localiza um problema que seria externo às suas possibilidades de ação: o desinteresse por parte da própria política em atuar de uma forma a aportar apoio, o que gera sensação de impotência por parte dos professores. Os dados sugerem que o Pnaic, não consolidou, junto aos professores, a visão de que os implementadores da política de nível macro estariam interessados em garantir o direito de aprendizagem das crianças com as quais atuam, objetivo preconizado pelo Programa aqui analisado.

[...] no fundo, a gente quer fazer diferente, a gente quer ajudar, e a minha expectativa é que eles tivessem muita oportunidade. A prefeitura, por exemplo, quanta coisa eu acho que poderia ser feito diferenciado, principalmente com as crianças, porque são muito sozinhos, eles são abandonados. Eles ficam à mercê deles mesmos. Não é só dificuldade na comida, mas eu acho que a maior é a ausência mesmo de família, a ausência de alguém que cuide. Gostaria que eles (governantes) olhassem pras crianças de forma diferente. Porque a gente consegue ver, porque a gente convive, e muitas vezes você chora e fica triste. É um sentimento terrível que a gente tem. De se **sentir meio que impotente**, muitas vezes você não tem muito o que fazer. (grifo nosso).

A professora Bruna (Escola A) traz uma narrativa que corrobora pesquisas que afirmam ser a escola, muitas vezes, o equipamento público mais forte no contexto de vulnerabilidade social no território de grandes cidades (ERNICA; BATISTA, 2012), enfatizando a importância da escola, do professor e do saber na vida dessas crianças, como meio de ultrapassar o isolamento em termos de informação:

[...] muitas vezes a escola é o único meio, a única oportunidade dela ampliar essa visão mesmo. Porque o mundo dela, familiar, as relações sociais são tão restritas, são tão precárias... Aí você percebe que se eu não oferecer pro meu aluno algo pra que ele possa conhecer que existem outros meios de informação, que existem livros que contribuam pra construir o imaginário dele, que existe um outro universo além daquele familiar/social que ele vive, você fica se perguntando se ele vai ter essa oportunidade em outro local e que local é esse?

A professora expõe uma narrativa imersa na contradição entre acreditar que o aluno possa ultrapassar esse isolamento e estar em meio a uma situação social que lhe é bastante adversa, colocando a escola nesse hiato entre estar nesse contexto e ter o potencial de contribuir para o rompimento do ciclo de reprodução da desigualdade.

Eu acredito sim que ele pode quebrar esse vínculo, esse ciclo. Eu acho que aqui é uma porta pra esse novo mundo e para entender que ele tem capacidade de quebrar esse ciclo, mesmo aquele mais vulnerável, eu acredito nisso. É claro que é mais difícil e os desafios são maiores, porque aí você precisa fazer um trabalho de mudança de concepção e de pensamento e de

visão da criança pra ele atingir o pai também. [...] Então, essa mudança de concepção, de visão é muito difícil, é muito difícil você quebrar isso que está sendo reproduzido, mas eu acredito que o nosso papel aqui é fundamental. Eu acho que é uma sementinha que a gente planta [...].

Para o gestor Miguel (DRE) a falta de segurança nas escolas é fator fundamental que incide negativamente na implementação de políticas públicas nas regiões de alta vulnerabilidade social: “Eu acho que a gente precisa estudar como que a segurança escolar pode ser resolvida. Tem que aumentar a proteção às escolas. Isso precisa ser resolvido porque o professor quando é atacado, cria um clima ruim.” Miguel se refere também à carência de ofertas culturais na região. Sua consideração a respeito desse assunto envolve o fato de que os próprios educadores estão envolvidos nesse ambiente que fica isolado de atividades culturais valorizadas.

[...] eu acho que nossos educadores deveriam ler mais, saber mais, deveriam ter mais acesso à cultura, ao teatro, ao cinema, música... e o pessoal da região precisa ter uma vivência cultural mais permanente, uma cultura diferenciada. Isso ajuda muito o professor. Há muito empenho, muita dedicação, muito compromisso, mas acho que às vezes falta um pouco essa compreensão mais clara e mais profunda de alguns processos culturais. Isso precisa ser superado.

Esse dado corrobora a hipótese levantada por Breches (2015), ao estudar escolas dessa região: não são apenas os alunos que estão envolvidos no isolamento social relatado pela literatura sobre vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, os professores também. A ATE Ana (DRE), que foi OE, se reporta à carência de ofertas culturais, entre outras, presentes na região.

Um desafio a ser superado é ter mais áreas de convivência de grupos. Lazer... eu acho que falta muito. O CEU foi um avanço tremendo pra essas regiões. É um local de formação, de lazer, de entretenimento. Mas precisa mais, como a questão de transporte e de segurança... tudo está interligado.

Surge também em seu relato o fato da escola servir de apoio logístico em caso de tragédias. “Na última enchente, uma escola teve que abrigar grande parte das pessoas da região”. Érnica e Batista (2012) tratam desse aspecto quando falam a respeito da escola e da vulnerabilidade social. Os autores afirmam que quando há carência de benefícios sociais no entorno da escola, a instituição é levada a lidar com situações adversas, para as quais não está preparada e que certamente interferem em seu cotidiano, como neste caso aqui relatado por Ana (DRE).

Observa-se que os relatos aqui presentes confirmam os dados trazidos pela literatura na área de Educação em territórios vulneráveis nas grandes cidades. A sobreposição de situações que gera desigualdade social nos territórios vulneráveis cria desafios específicos

para a escola. A análise dos documentos do Pnaic não denota haver uma diretriz para os agentes implementadores que se encontram em territórios de alta vulnerabilidade social nas grandes cidades.

Promover alfabetização em meio a essa condição de sobreposição de desigualdades é reconhecida pelos agentes implementadores de nível meso, da localidade estudada, como um desafio. Não há, entretanto, relatos de adaptações de práticas relativas ao Pnaic devido ao fato de estarem atuando em territórios vulneráveis. Os relatos indicam a existência de uma compreensão, entre implementadores de nível meso, do impacto da vulnerabilidade social do território sobre a escola, como um problema “latente”, que não chega a se converter em estratégias de implementação que apoiem os professores que lidam cotidianamente com tais situações. No que concerne ao enfrentamento das sobreposições das desigualdades que afetam os estudantes nesse território, os professores se percebem sozinhos, diante do seu difícil papel de burocrata de rua engajado, conforme aponta Lispy (2010), imerso nas contradições entre representações sociais desfavoráveis aos alunos e seu papel de responsáveis por sua aprendizagem.

Considerações finais

Esse artigo teve como objetivo analisar a implementação do Pnaic em uma região de alta vulnerabilidade social do município de São Paulo. Para tanto, foram realizadas entrevistas com 10 profissionais que participaram dessa implementação, além de uma profissional consultora na área de Educação. Procurou-se verificar como ocorreram os processos de implementação de acordo com as seguintes categorias prévias: adesão dos agentes aos processos de implementação; formações e treinamentos propostos; ações discricionárias presentes em suas ações; processos de interação e o contexto institucional; descontinuidade dos programas e diretrizes; além da influência do contexto de vulnerabilidade social.

Conclui-se que não foi possível contar com a plena adesão dos professores aos processos de implementação do Pnaic na diretoria regional estudada. Embora as formações tenham sido enriquecedoras, promovendo trocas de experiências e elucidação de dúvidas, os dados das escolas mostram poucas modificações nas práticas didáticas. Notou-se a forte rejeição, desmotivação e desinteresse pelas propostas, materiais didáticos e cursos de formação, motivados especialmente por fatores como: falhas no planejamento e execução do programa, relacionados à descontinuidade dos cursos; falha no acesso a materiais de apoio; critérios para escolha dos participantes (não adaptados ao contexto do município, excluindo coordenadores e jovens professores); entendimento parcial ou desvirtuado da proposta de

trabalho (devido a valores e referências anteriores dos agentes, como as atividades com consciência fonológica, confundida com método fônico); crença de falta de interesse do governo pelo programa.

A discricionariiedade foi utilizada para adequar diretrizes de acordo com o público-alvo, motivadas pela rejeição a aspectos do programa (como a questão da consciência fonológica). Foi utilizada também para correção de falhas percebidas durante o processo, como ausência dos coordenadores pedagógicos nas formações, que foram incluídos em cursos paralelos.

Agentes de nível meso compreendem a questão da vulnerabilidade como um problema “latente”, com sobreposição de desigualdades, entretanto, não se verificou estratégias que apoiem as escolas e os professores a fim de garantir a alfabetização plena nessas condições. Os professores se mostram imersos na contradição entre estar num ambiente propício à baixa expectativa sobre os alunos e serem agentes implementadores do tipo “engajado”, responsáveis pela alfabetização das crianças. As adaptações por eles realizadas têm, para eles, o objetivo de auxiliar os estudantes em suas dificuldades de aprendizagem.

A pesquisa ratifica ponderações advindas de outras pesquisas realizadas em territórios vulneráveis (RIBEIRO; VOVIO, 2017; TORRES et al, 2008): a fim de ampliar a qualidade na educação nesses territórios e eliminar as desigualdades educacionais, deve-se promover e acompanhar a implementação de políticas públicas integradas, com ações que consideram as especificidades desses contextos; identificar e considerar valores, crenças e referências dos agentes implementadores; planejar objetivos plausíveis e de longo prazo, garantindo sua continuidade e processos de transição; melhorar condições de trabalho dos profissionais da educação; apoiar e promover treinamentos específicos aos profissionais que lidam com situações de vulnerabilidade e de inclusão a fim de melhor prepará-los para garantir a aprendizagem básica com qualidade e equidade a todos os estudantes.

REFERÊNCIAS

ALFERES, M. A.; MAINARDES, J. O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em ação: revisão de literatura. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 102, p. 47-68, mar. 2019.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Av. de Pol. e Prog. Sociais**. São Paulo, IEE/PUCSP, 2001.

BRASIL. Portaria no 897, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jul. 2012a.

BRECHES, B. **Formação continuada em uma escola de território vulnerável do município de São Paulo**. Dissertação (Mestrado). 117p. Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CHRISTOVÃO, A. C.; SANTOS, M. M. S. A escola na Favela ou a Favela na escola? In: RIBEIRO, L. C. Q, KOSLINSKI, M. C, ALVES, F.; LASMAR, C. (Orgs). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Obs. das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, p. 277-297, 2010.

ÉRNICA, M.; BATISTA, A. A. G. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 146, p. 640-666, maio/ago. 2012.

GATTI, B. A.; NUNES, M. M. R. **Formação de professores para o ensino fundamental: estudo de currículos das licenciaturas em pedagogia**. São Paulo: FCC/DPE, 2009.

HILL, H.C. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 13, n. 3, p. 265–282. 2003.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Ideb Escola**. 2018. Disponível em: < <http://idebescola.inep.gov.br/ideb/escola/dadosEscola/35055759>>. Acesso em: jan. 2018.

KAZTMAN, R. Notas sobre La medición de La vulnerabilidad social. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones. **BID-BIRF-CEPAL**, México, 2000. Disponível em: <<http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER5/24.pdf>> Acesso em: ago. 2016.

KOSLINSKI, M. C.; ALVES, F.; LANGE, W. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1175-1202, out./dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services**. Original edition published in 1980. Russell Sage Foundation. New York. 2010.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (Org). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012.

LOTTA, G. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (Org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.p. 11-38.

LOVATO, R. G. **O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC/2013) e os professores do município de Castelo ES.** Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

MANZANO, T. S. **Formação continuada de professores alfabetizadores do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) no Município de São Paulo:** proposições e ações. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

MARCUCCI, F. **A educação nas grandes metrópoles:** ensino de Língua Portuguesa em São Miguel Paulista. Dissertação (Mestrado). UNIFESP, Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2015.

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. dos. Verbete Profa (Programa de Formação de Professores Alfabetizadores). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira -Educabrazil.** São Paulo: Midiamix, 2001.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Programa Ler e Escrever. **Observatório do PNE.** Disponível em: <http://www.observatoriopne.org.br/metas-pne/5-alfabetizacao/> programas-governo/programa-ler-e-escrever. Acesso em: ago. 2017.

PEREIRA-SILVA, C. **Vulnerabilidade social nos territórios das grandes cidades, educação e o princípio de justiça como equidade na escola.** Dissertação (Mestrado em Educação). 97 p. Universidade Cidade de São Paulo. São Paulo, 2016.

QEDU. 2018. Disponível em:<<http://www.qedu.org.br>>. Visualizado em: janeiro 2018.

RIBEIRO, L.C.Q.; KOSLINSKI, M.C.A. Fronteiras Urbanas da Democratização das Oportunidades Educacionais: o caso do RJ. In: RIBEIRO, L.C.Q, KOSLINSKI, M.C, ALVES, F.; LASMAR, C. (Orgs). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Obs. das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, p. 121-154, 2010.

RIBEIRO, V. M.; VOVIO, C. L. Desigualdade escolar e vulnerabilidade social no território. **Educ. rev.**, Curitiba, n. spe. 2, p. 71-87, set. 2017.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Programa Mais Educação São Paulo:** subsídios para a implantação/Secretaria Municipal de Educação. – São Paulo: SME/DOT, 2014.

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS.** SP: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 2010. Disp. em:<<http://indices-lp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>> Acesso em: jul. 2016.

TORRES, H. G. et al. Educ. na periferia de SP ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L.C.Q.; KAZTMAN, R. **A Cidade contra a Escola?** Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 59-90. 2008.

TORRES, H. G. et al. Perfis do Professorado da Rede Pública de SP: a Interação entre Espaço, Regras Institucionais e Escolhas Individuais no Resultado de uma Política Pública. **Cadernos Cenpec**. São Paulo, v. 3, n. 1, p. 125-158, jun. 2010.

XAVIER, R. S. de S. F.; BARTHOLO, T. L. Os impactos do pacto nacional pela alfabetização na idade certa: uma revisão sistemática. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 35, e211143. 2019.

Como referenciar este artigo

DI GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira; RIBEIRO; Vanda Mendes; VÓVIO, Claudia Lemos. A implementação do Pnaic em território vulnerável no município de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 00, n. 00, p. 000-000, 2021. E-ISSN: 1982-5587. (no prelo).

Submetido em: dt/07/2021

Revisões requeridas em:

Aprovado em: dt/mês/ano

Publicado em: