

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

A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAIC EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL NO MUNICÍPIO 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

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 didácticas 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 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.

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 às prescrições didáticas para o desenvolvimento da consciência fonológica e às 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.

¹ Universidad Ciudad de São Paulo (UNICID), São Paulo – SP – Brasil. Máster por el Programa de Posgrado en Educación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9997-9631>. E-mail: silgiusto@uol.com.br

² Universidad Ciudad de São Paulo (UNICID), São Paulo – SP – Brasil. Profesora del Programa de Posgrado en Educación y del Programa de Posgrado Formación de Gestores Educativos. Membro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). Doctorado en Educación (USP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2275-7122>. E-mail: vandaribeiro2@gmail.com

³ Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), Guarulhos – SP – Brasil. Profesora Asociada del Departamento de Educación y Docente del Programa de Posgrado en Educación. Membro de la Red de Estudios sobre Implementación de Políticas Públicas Educativas (REIPPE). Doctorado en Lingüística Aplicada (UNICAMP). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6141-8203>. E-mail: cl.vovio@unifesp.br

PALAVRAS-CHAVE: Pnaic. Políticas educacionais. Implementação de políticas públicas. Alfabetização. Vulnerabilidade social no território.

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.*

Introducción

Este artículo presenta resultado de investigación⁴ cuyo objetivo fue estudiar la implementación del Programa Nacional de Alfabetización en la Edad Correcta (Pnaic) en la Red Municipal de Educación de São Paulo (RMESP), en un territorio de vulnerabilidad social. El Pnaic fue una política instituida por la Ordenanza 867 del 4 de julio de 2012 (BRASIL, 2012a), implementada a partir del Ministerio de Educación (MEC), cuya principal estrategia fue la formación continuada y la difusión de subsidios y materiales didácticos y pedagógicos para los alfabetizadores, previendo para su implementación la adhesión y la asociación de entidades federadas (gobierno federal, Distrito Federal, estados y municipios) e Instituciones de Educación Superior (IES) públicas. Más de 5.000 municipios se han adherido al programa durante su aplicación, según datos del MEC⁵.

Dos amplias revisiones para identificar estudios sobre el Programa fueron realizadas por Alferes y Mainardes (2019) y Xavier y Bartholo (2019). Alferes y Mainardes (2019)

⁴ El texto se origina en una tesis de maestría, titulada "La implementación del Pnaic en la red escolar del municipio de São Paulo en territorios vulnerables", realizada dentro de un proyecto de investigación más amplio, "Implementación de políticas educativas y equidad en contextos de vulnerabilidad social", financiado por la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de São Paulo (FAPESP), número de proceso 2018/11257-6. Esta investigación reunió a un conjunto de investigadores de diversas instituciones nacionales e internacionales, varios de ellos de la Red de Estudios sobre la Implementación de Políticas Públicas Educativas (Reippe), bajo la coordinación de Vanda Mendes Ribeiro, de la Unicid. Las opiniones, hipótesis y conclusiones o recomendaciones expresadas en este material son responsabilidad del autor o autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la FAPESP.

⁵ Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/51531-municipios-interessados-devem-aderir-a-partir-desta-quarta-12>. Acceso el: 15 mayo 2020.

realizaron el análisis de 64 trabajos publicados sobre el Pnaic, entre los años 2013 y 2016, y encontraron un énfasis en los estudios que buscan describir el Programa y analizar los documentos y cuadernillos de formación y la opinión de formadores y profesores sobre sus estrategias en detrimento de los que abordan el Programa como política educativa. En este sentido, señalan la necesidad de realizar estudios que aborden la producción de la política (a nivel macro) y su aplicación (a nivel meso y micro). La revisión elaborada por Xavier y Bartholo (2019), con énfasis en los impactos y efectos del Programa, también señala carencias: de los 121 estudios analizados por los autores, solo cuatro de ellos "estimaron los posibles efectos del Pnaic" y no se encontró ningún estudio sobre su aplicación.

La implementación comprende la consecución de una política pública, en la que interfieren diversos factores, desde los relacionados con los valores, intereses, concepciones y formación de los implementadores, pasando por el contexto de ejecución de la política, hasta los relacionados con el grado de discrecionalidad de los agentes en la toma de decisiones y acciones (LOTTA, 2019). Para Arretche (2001, p. 48), esta etapa se caracteriza por "un cierto grado de incertidumbre en cuanto a la convergencia de las acciones de los ejecutores y, por extensión, la perfecta adecuación entre la formulación original y la ejecución efectiva". Así, el análisis de la implementación del Pnaic parece ser de gran valor, ya que se trata de un Programa de alcance nacional, basado en el compromiso y la cooperación entre estados y municipios en un país federativo y multipartidista, en el que las entidades tienen autonomía política y el Ministerio de Educación tiene un papel inductor. Como señala acertadamente Arretche (2001), este contexto puede generar comportamientos no cooperativos y competitivos.

Estudios de Sociología de la Educación han constatado que la vulnerabilidad social en el territorio afecta a las escuelas en cuanto a su organización, funcionamiento y dotación de recursos humanos y materiales, con impactos negativos en el rendimiento de los alumnos que habitan esas localidades y asisten a esas escuelas, imponiendo desafíos a las políticas educativas (RIBEIRO; VOVIO, 2017). Este estudio pretende contribuir a llenar el vacío detectado por la revisión bibliográfica antes mencionada, centrándose en la cuestión de la implantación del Pnaic y la comprensión de este proceso en territorios de vulnerabilidad social.

Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Correcta en la RMESP

El Pnaic se inspira en el Programa de Aprendizaje en la Edad Correcta (Paic), implementado por el Estado de Ceará desde 2007, teniendo como origen el reconocimiento del fenómeno social del analfabetismo escolar. En la Ordenanza que lo estableció, se esperaba: asegurar que todos los niños estuvieran alfabetizados al final del 3er año de la Educación Básica, reducir la distorsión por edad/serial en la Educación Básica y mejorar el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) (BRASIL, 2012). El Pacto correspondía a la consecución de dos objetivos del Plan Nacional de Educación: el objetivo 05, que define la exigencia de alfabetización al final del 3er año de la Enseñanza Primaria, y el objetivo 02, que establece la universalización de la Enseñanza Primaria de 9 años, apoyada en el compromiso asumido por las entidades federadas.

El Programa también se justificó a partir del amplio debate sobre la relación entre la formación de los docentes y la calidad de las oportunidades educativas y se basó en investigaciones y experiencias anteriores de iniciativa federal, como el Pro-Aprendizaje y la Red Nacional de Educación Continua, que reunieron a las universidades públicas como actores clave en sus acciones de formación en red con los sistemas públicos de educación y las escuelas públicas (XAVIER; BARTHOLO, 2019).

En su formulación, las acciones se estructuraron en torno a cuatro ejes principales: 1) **Formación continua** (tanto la formación y constitución de una red de formadores locales y guías de estudio -OE- como la formación de los alfabetizadores en las redes de educación pública participantes); 2) **Material didáctico, bibliográfico y tecnologías educativas** (libros de texto y manuales para el profesorado del ciclo de alfabetización, obras pedagógicas complementarias a los libros de texto, distribuidas desde el Programa Nacional de Libros de Texto, obras de referencia, literatura e investigación, distribuidas por el Programa Nacional de Bibliotecas en la Escuela; 3) **Evaluaciones** (a través de la aplicación anual del Provinha Brasil a los alumnos de las escuelas participantes al inicio y al final del 2º año de educación básica y el procesamiento de los resultados, poniéndolos a disposición de las redes públicas, y la evaluación externa universal del nivel de alfabetización al final del 3º año de educación básica).

El arreglo institucional y jerárquico entre los niveles federal, estatal y municipal, responsable de monitorear y supervisar el proceso de implementación del Pacto se organizó en torno a un Comité Directivo Nacional, una Coordinación Institucional, una Coordinación Estatal y una Coordinación Municipal. Cabe destacar que el gobierno federal, a través del

Ministerio de Educación, concentró sus esfuerzos en la formulación, regulación y distribución de recursos. La puesta en práctica fue responsabilidad de los agentes locales, las IES y las redes de educación pública.

Según la Resolución CD/FNDE n° 4 del 27 de febrero de 2013 (BRASIL, 2013), las IES eran responsables de definir el coordinador general, el coordinador adjunto, el supervisor y el formador. Además de la formación local, la universidad asumió una acción complementaria a la del MEC, en la formulación de la política, delimitando las directrices y contenidos y produciendo subvenciones para la formación continua. El Centro de Estudios en Educación y Lenguaje (CEEL) de la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE) se encargó de elaborar 34 cuadernos de formación y juegos de alfabetización. Esta producción se basó en los materiales formativos del Programa que le precedió, el Pro-Letramento, y los Cuadernos se enriquecieron con nuevos contenidos y enfoques del proceso de alfabetización, como la inclusión de la noción de conciencia fonológica y su defensa como conjunto de habilidades que favorecen el dominio del sistema de escritura alfabético, aspecto que también subyace en los juegos educativos distribuidos en el marco del Pnaic. Además del tratamiento de los objetos didácticos, los Cuadernos traían informes de clase, prescribían prácticas pedagógicas exitosas y formas de gestionar la rutina (LOVATO, 2016; MANZANO, 2015). Además de la lengua portuguesa y la alfabetización, se incorporaron otras materias, como las matemáticas. Las IES locales también prepararon textos e indicaron trabajos complementarios. Todo este material estaba dirigido a los profesores de EO y de alfabetización.

El municipio de São Paulo se incorporó al programa en noviembre de 2012, al final de la administración de Gilberto Kassab, contemplando la elección de los agentes ejecutores, tanto a nivel de la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo (SMESP) como a nivel de las IES formadoras. Con el inicio de la gestión de Fernando Haddad, en 2013, hubo una serie de cambios en los agentes ejecutores, desde los inscritos para la gestión hasta los participantes en los cursos. La RMESP, una de las mayores redes de educación pública de América Latina, está organizada a partir de 13 Direcciones Regionales de Educación (DRE), que eran responsables, en el momento del estudio, de 538 escuelas primarias, con 232.916 alumnos matriculados y 10.223 profesores.

También hay que señalar que la implementación del Pnaic en São Paulo se produjo de forma concomitante con la implementación de una nueva política educativa municipal, el Programa Mais Educação (SÃO PAULO, 2014). El Programa preveía la reorganización curricular y administrativa, así como la ampliación y el fortalecimiento de la RMESP, lo que se tradujo tanto en la organización del ciclo de alfabetización, según lo previsto en el Pnaic,

como en la adopción de las Orientaciones Curriculares previstas en el Pacto por parte de las escuelas municipales, en lugar del currículo establecido y los materiales didácticos distribuidos anteriormente por la RMESP.

En febrero de 2013 comenzaron los cursos de formación para las OE del municipio. El programa fue gestionado por el Comité de Gestión del Estado y dos instituciones de enseñanza superior, la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) y la Universidad Estatal Paulista (Unesp). En el nivel meso, participaron los profesionales de la educación del SMESP y de la DRE, y en el nivel micro, los coordinadores pedagógicos y los alfabetizadores. Este programa se completó al final del primer semestre de 2018.

Implementación de Políticas Educativas

Lipsky (2010) y Lotta (2014; 2019) sostienen que la etapa de implementación debe ser considerada como un proceso dinámico, amplio e integral, compuesto por decisiones, choques e interacciones entre diversos agentes. Lotta (2012), especialmente, considera que los objetivos no siempre se logran debido a diversos factores, entre los que enumera el autor, nos interesan: la posibilidad de diferentes interpretaciones y acciones discrecionales, la participación de una multiplicidad de actores y organismos en la implementación, la comunicación e interacción entre actores e instancias, los intereses y valores de los agentes y organismos implementadores, y las motivaciones para la implementación.

La centralidad de los agentes, en la implementación, se justifica, según Lipsky (2010), porque traducen las directrices al público objetivo, siendo mediadores entre el Estado y el ciudadano, proporcionando beneficios o sanciones. Lipsky (2010) identificó que los agentes ejecutores hacen uso de la discrecionalidad, una autonomía relativa que puede afectar a la distribución de los recursos. Son responsables de determinar la naturaleza, la cantidad y la calidad de los servicios, y lo hacen según concepciones subjetivas derivadas de sus trayectorias, valores, educación, formación y experiencia profesional, y también están influidos por el contexto político, institucional y económico en el que actúan (LIPSKY, 2010).

Lipsky (2010) y Lotta (2014; 2019) señalan que puede haber varios niveles de discrecionalidad, dependiendo de factores personales e institucionales. En cuanto a los agentes ejecutores, Arretche (2001) indica tres cuestiones a tener en cuenta: si conocen el programa, para no elegir otros referentes de ejecución; si aceptan los objetivos y las reglas del programa, porque si no están de acuerdo pueden elegir los suyos propios; si las condiciones

institucionales son las adecuadas, evitando así adaptaciones que muchas veces se alejan del diseño previsto.

Según Hill (2003), los procesos formativos ayudan a promover, en la implementación, conocimientos, habilidades y razones para hacer política, para estimular los cambios y mejorar los resultados finales y evitar el peso de la subjetividad o de las experiencias previas en la toma de decisiones, en procesos de negociación o de mala conducta.

En lo que respecta específicamente a los programas educativos, en los que intervienen diversos actores e instancias institucionales, Torres et al. (2010) destacan los factores que afectan a la actuación de los profesores (como el salario, la motivación, los modelos de conducta y las imágenes sobre los alumnos, especialmente los más pobres, y el lugar de trabajo), que pueden dar lugar a una diferenciación de las oportunidades educativas entre los distintos beneficiarios de las políticas, creando o reforzando procesos de discriminación. Estos autores también abordan la discontinuidad de las directrices y las acciones que promueven la inestabilidad en las escuelas, especialmente las diferencias en los procedimientos y la conducta cuando hay un cambio de gobierno, con implementaciones realizadas de forma rápida, incompleta y sin procesos de transición.

Torres et al. (2010) también discuten los desafíos de la implementación de políticas públicas educativas universales en espacios urbanos heterogéneos, teniendo en cuenta las condiciones que intervienen en este proceso, por ejemplo, las características de las instituciones; los procesos de formación y comunicación; las características de las estrategias adoptadas; la legitimidad de las decisiones tomadas por la autoridad gubernamental; las interacciones entre instituciones y agentes; los valores, las preferencias, las creencias y el grado de autonomía de los agentes; el grado de discrecionalidad; los conflictos e intereses implicados en los procesos de ejecución; las trayectorias profesionales y personales de los agentes; las características de las relaciones jerárquicas en las instituciones; la motivación y el empoderamiento de los agentes; los contextos culturales, políticos e históricos de las instituciones y los agentes; el lenguaje y la construcción de sentido entre los agentes; las condiciones de trabajo de los agentes ejecutores.

Vulnerabilidad Social en el Territorio y los procesos educativos

Para Kaztman (2000), los territorios vulnerables se caracterizan por un acceso restringido a las condiciones para mejorar el bienestar, con frágiles vínculos de los individuos con el mercado laboral, aislamiento sociocultural y político, homogeneidad social, baja

educación y bajo acceso a los servicios públicos y privados. Este autor afirma que la vulnerabilidad social no puede ser captada sólo por la dimensión de los ingresos familiares, siendo más amplia que el fenómeno de la pobreza.

La literatura sobre la vulnerabilidad social en el territorio ha considerado la escolarización como uno de los recursos que más contribuye a la obtención de bienes y servicios, y que más aporta a las familias que viven en él, incluso en lo que respecta a la movilidad social. Ribeiro y Koslinski (2010), en un estudio sobre el efecto del barrio en la escuela, afirman que las características del lugar de residencia inciden en las condiciones de vida, la movilidad social y el destino escolar de sus residentes, interfiriendo en las oportunidades educativas.

Érnica y Batista (2012), Koslinski, Alves y Lange (2013), Ribeiro y Koslinski (2010) identificaron que los alumnos de las escuelas de las regiones más vulnerables tienden a presentar un peor rendimiento escolar. Christovão y Santos (2010) y Marcucci (2015) detectaron que los estigmas negativos y las bajas expectativas con respecto a los estudiantes en estas condiciones llevan a comportamientos como la baja inversión pedagógica, la simplificación de los contenidos y la reducción del tiempo dedicado al aprendizaje.

Pereira-Silva (2016) denota, tras el análisis conceptual y los resultados de la investigación realizada en São Paulo y Río de Janeiro, que la vulnerabilidad social en el territorio desafía en gran medida la justa distribución del conocimiento en la escuela, con la superposición de factores internos y externos que, por sí solos, ya tienen el potencial de impactar negativamente en la desigualdad escolar. Actuando conjuntamente, en estos territorios, no permiten el pleno desarrollo de las funciones de la institución como promotora del conocimiento.

Procedimientos metodológicos

Se trata de un estudio cualitativo, cuyo instrumento principal fue la aplicación de entrevistas semiestructuradas. La aplicación se produjo en el municipio de São Paulo, entre septiembre de 2016 y junio de 2017, cuatro años después de la implantación del Pnaic en el municipio. Participaron 10 agentes ejecutores a nivel macro, meso y micro, pertenecientes a la Secretaría Municipal de Educación de São Paulo, a una de las Direcciones Regionales de Educación del municipio y a dos escuelas del territorio vulnerable del que forma parte esa DRE. La DRE de São Miguel Paulista, locus privilegiado de este estudio, está ubicada en el extremo este de la ciudad, alberga 51 escuelas primarias municipales y 203 preescolares,

atendiendo a unos 9.000 alumnos en sus siete distritos: Itaim Paulista, Jardim Helena, Lajeado, São Miguel, Vila Curuçá, Vila Jacuí y Vila Maria. Su elección se debió a la consideración de que es una localidad de vulnerabilidad social, con el Índice de Vulnerabilidad Social Paulista (IPVS) de 4,2 (SEADE, 2010), cumpliendo los criterios de este estudio, y habiendo participado en otras investigaciones que abordan el efecto del territorio en las oportunidades educativas (ALVES et al., 2015; BATISTA; CARVALHO-SILVA, 2013; ERNICA; BATISTA, 2012).

Las entrevistas se prestaron a captar la percepción de los agentes ejecutores del municipio de São Paulo sobre el Pnaic. El guión exploró los siguientes temas: el proceso de implementación del Pnaic; las atribuciones de los diferentes agentes en estos procesos; los aspectos positivos y negativos de las propuestas formativas y pedagógicas; las facilidades y dificultades encontradas durante la implementación; y las posibles adaptaciones realizadas, considerando también las necesidades impuestas por la vulnerabilidad social del territorio.

El cuadro 1 presenta un breve perfil de los 10 agentes entrevistados, representantes de la SMESP, de la DRE de São Miguel Paulista y de dos escuelas municipales de este distrito. Cada uno de ellos tuvo la oportunidad de preparar sus respuestas y declaraciones de forma espontánea y libre.

Cuadro 1 – Perfil de los entrevistados

Nombre ⁶	Vínculo Laboral	Tiempo en la función	Función en el Pnaic	Nivel de implementación	Local laboral
Aurora	Secretaria Adjunta de Educación.	6 meses	Coord. Municipal y Estadual	Macro	SMESP
Miguel	Director Regional	10 años		Meso	DRE/SMESP
Maria	Directora de la División. Pedagógica	3 años	Coord. Regional	Meso	DRE/SMESP
Ana	Auxiliar Técnico de Educación (ATE)	4 años	OE – Formadora	Meso	DRE/SMESP
Karen	Coordinadora Pedagógica	8 años	OE – Formadora	Micro	Escuela A
Laura	Coordinadora Pedagógica	6 años	OE – Formadora	Micro	Escuela B
Bruna	Profesora de Enseñanza Infantil y Primaria	12 años	Profesora Alfabetizadora	Micro	Escuela A
Mirela	Profesora de Enseñanza Infantil y Primaria	7 años	Profesora Alfabetizadora	Micro	Escuela A
Renata	Profesora de Enseñanza Infantil y Primaria	14 años	Profesora Alfabetizadora	Micro	Escuela B
Neusa	Profesora Enseñanza Infantil y Primaria	17 años	Profesora Alfabetizadora	Micro	Escuela B

Fuente: Elaborado por los autores

⁶ Para preservar la identidad de los entrevistados los nombres son ficticios.

Las dos escuelas participantes fueron identificadas como A y B. Son escuelas estructuralmente diferentes (una más grande y antigua y la otra más pequeña y reciente), físicamente cercanas y similares en cuanto al público al que sirven. Tienen resultados educativos similares y por debajo de la media municipal. En cuanto al índice de complejidad de la gestión (ICG), según el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP, 2018), la escuela A está clasificada en el nivel 3, mientras que la escuela B está en el nivel 5, en una escala de hasta 6. El promedio de las competencias en Lengua Portuguesa y Matemáticas, en 2015, en los primeros años de la educación primaria, fue de 198,04 y 215,13 en la escuela A y de 202,3 y 216,2 en la escuela B, y estuvo por debajo del promedio de las escuelas municipales de São Paulo en ese momento (QEDu, 2018). El Ideb de 2015 para ambos fue de 5,6, por debajo del objetivo establecido de 5,8 (INEP, 2018). Las tasas de fracaso escolar en los primeros años de la educación primaria fueron, en 2016, del 0,2% en la escuela A y del 0,7% en la escuela B (QEDu, 2018).

Las entrevistas fueron grabadas en audio y posteriormente transcritas. La primera organización de los datos se basó en una lectura exhaustiva de cada uno de ellos, ordenando los mensajes a partir de categorías predefinidas. Estas categorías se basaron en el marco teórico sobre la implementación de políticas públicas y educativas movilizado en este estudio, centrándose en los siguientes factores que intervienen en este proceso, a saber: 1) Adhesión de los agentes implementadores a los objetivos y metodologías del programa. 2) Un desarrollo de capacidades y una formación adecuados y coherentes, con claridad sobre los objetivos y las normas del programa. 3) Discrecionalidad de los agentes ejecutores. 4) Procesos de interacción y contexto institucional. 5) Discontinuidad de programas y directrices. Además de estas categorías, se eligió otra basada en estudios sobre la relación entre las oportunidades educativas y la vulnerabilidad social en el territorio: 6) Contexto de vulnerabilidad social y otros factores sociales que dificultan las condiciones favorables para el aprendizaje. Como resultado de la inmersión en los datos, se elaboró un cuadro comparativo con las respuestas y el tratamiento dado a cada una de estas categorías, a partir de las narraciones de los agentes ejecutores.

Análisis

Adhesión de los agentes de ejecución a los objetivos y metodologías de funcionamiento de los programas

En 2013, entre los 490 alfabetizadores que trabajaban en ese momento en la DRE de São Miguel, solo el 53% completó la formación continua en Lengua Portuguesa (LP) ofrecida por el Pnaic. En 2014, con un menor nivel de adhesión, aproximadamente el 33% de los profesores que iniciaron la formación en Matemáticas la completaron. Las declaraciones de los responsables de las DRE indican que muchos abandonaron la formación o la puesta en marcha del programa por diversos motivos, como las bajas médicas o la jubilación.

Los datos de la investigación sugieren que el factor que más contribuyó a este fenómeno fue el conocimiento, las experiencias previas, los valores y las creencias de los profesionales de la DRE y de las escuelas que los llevaron a una interpretación particular de las propuestas pedagógicas de Pnaic. Los folletos del programa y de la formación abogaban por el desarrollo de la conciencia fonológica como medio de promover el proceso de apropiación del sistema de escritura alfabético de los alumnos. Se prescribió el desarrollo de prácticas pedagógicas que favorecieran la "conciencia fonológica", lo que fue considerado inadecuado por profesionales largamente acostumbrados a un cierto enfoque constructivista de la alfabetización. También se generó resistencia al entender los participantes del curso que el Pnaic proponía una alfabetización basada en métodos tradicionales y sintéticos, que consideraban el fonema o la sílaba como unidad de enseñanza. María, Directora de la División Pedagógica y Coordinadora Regional de Pnaic, afirma que hubo esta "distorsión en la comprensión". La profesora Bruna (Escuela A) explicó: "Cuando llegó Pnaic, al principio fue extraño porque era una propuesta diferente. Continúa: "Tanto es así que muchos compañeros que empezaron la formación la abandonaron. Tuvimos muchos casos así [...]"

Bruna (Escuela A) también explica su resistencia a los juegos de alfabetización distribuidos por el Pnaic, que hacían hincapié en contenidos centrados en la conciencia fonológica, como el análisis de palabras orales y escritas, centrándose en unidades como la sílaba, las rimas y la aliteración, por ejemplo. Su declaración implica que se basó en referencias anteriores de otros programas de formación, como el Programa de Lectura y Escritura⁷:

⁷ 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, 2017).

No abandoné algunas prácticas, porque me pareció interesante y aún hoy continúo con estas prácticas con una visión más constructivista, con más de la misma orientación que el programa con el que trabajábamos, Lectura y Escritura. Pensé que Pnaic presentaba una propuesta diferente, que en cierto modo ampliaba y abría un abanico más amplio. Incluso utilicé las actividades un par de veces (refiriéndose a los juegos), no pensé que tenía que tirar todo [de las prácticas anteriores] e implementar la orientación Pnaic y ya está. No para mí. Pensé que podría mezclar. (Profesora Bruna).

Los testimonios de los agentes también demuestran que los cursos de formación se realizaban de forma simplificada y acelerada, lo que provocaba la insatisfacción de los alumnos y la no adhesión en los años siguientes.

[...] porque las matemáticas (la formación) no respondieron a sus expectativas (de los profesores). En primer lugar, porque la propuesta era de 20 reuniones y se redujo a 10. Era un desastre en términos de organización. Y esto es muy desalentador para el profesor porque se da cuenta de que la formación ha sido puntual. [...] para el año siguiente es lógico que haya habido un descenso [...], muchos de ellos abandonaron. (Coordinadora Pedagógica Laura).

Además de estos problemas, según dos OE, hubo problemas en la organización de los cursos de formación. Laura, coordinadora pedagógica (Escuela B), señala las dificultades para organizar los cursos: "era un lío en cuanto a la organización, ¿sabes? Ana, ATE de la DRE, considera que las condiciones de participación variaron, lo que generó problemas en la adherencia de los profesores a los cursos (en un momento, se realizaron los sábados y, en otro, durante el horario laboral de los profesores). En sus palabras: "En horario de oficina, teníamos toda la logística preparada para no estorbar. Y hemos dado prioridad a todos los que participan en esta formación. Pero [para el sábado] la gente no siempre tiene disponibilidad". En otras palabras, la beca ofrecida a los alumnos no era un incentivo suficiente para evitar la baja adherencia cuando la formación tenía lugar fuera del horario laboral.

Corroborando a Arretche (2001), los datos anteriores indican que el Programa tuvo, en cuanto a la adhesión, problemas de implementación. Para este autor, el éxito de un programa depende principalmente de conseguir la adhesión de los agentes ejecutores a los objetivos y la metodología de funcionamiento. En caso de resistencia parcial o total a los objetivos y métodos, el agente puede crear sus propias interpretaciones de las normas o incluso negarse a participar en el programa o a aplicarlo.

La investigación muestra que hubo básicamente tres razones principales para el retiro o la falta de adhesión en las escuelas: 1) las creencias sobre los métodos de alfabetización; 2) la simplificación del contenido de la capacitación y la desorganización en la organización de los cursos, especialmente de Matemáticas, generando el entendimiento entre los agentes escolares de

que el Programa no era algo entendido por los ejecutores a nivel macro como una pauta que llegaría para quedarse; 3) la oferta de capacitación fuera del horario de trabajo. No hay informes que nos permitan afirmar la resistencia a los objetivos del Pnaic.

Capacitación y formación adecuadas y coherentes con claridad de objetivos y normas del programa

Según Hill (2003) y Torres et al. (2010), la formación y el entrenamiento de los agentes son primordiales para la alineación de conceptos, habilidades y prácticas, además de buscar la reducción de las adaptaciones y distorsiones promovidas por los ejecutores cuando se enfrentan a decisiones vagas y conflictivas. En varias entrevistas se habló de las experiencias en los cursos de formación del Pnaic, ya sea por parte de los gestores, de los EB o incluso de los profesores, lo que era de esperar, teniendo en cuenta que la formación continua es uno de los principales pilares del programa, y que en el RMESP se llevó a cabo de forma muy intensa, con la participación de varios profesionales en sus diferentes etapas de planificación, organización y ejecución. Sin embargo, la implementación del Pnaic en la capital paulista, a pesar de movilizar a varios profesionales y recursos, y de haber sido considerada muy fructífera por los participantes y organizadores, presentó, según la investigación, algunos problemas en sus capacitaciones que generaron rechazos y adaptaciones del programa y sus materiales.

Una de estas cuestiones se refiere a la prescripción de contenidos y prácticas pedagógicas orientadas al desarrollo de la conciencia fonológica, que, al ser malinterpretada, se confundió con la propuesta de métodos tradicionales de alfabetización, como el método fónico o silábico, tal y como explica la gestora María, Directora de la División Pedagógica y Coordinadora Regional del Paic, al respecto:

[...] el material [propuesto por Pnaic] planteaba algunas cuestiones que eran nuevas y tenían distorsiones en la comprensión, por ejemplo, la conciencia fonológica. Emilia Ferreiro ya hablaba de conciencia fonológica en sus libros al principio, pero muchos educadores pensaban que era silabeo. Y no fue. (Gestora María).

Hubo, entonces, controversias, dudas y rechazos, debido a concepciones arraigadas en la red construida en otros procesos de formación, con fuerte hegemonía de preceptos constructivistas, difundidos por el Profa (Programa de Alfabetización Docente)⁸ y Ler e

⁸ El Profa fue lanzado en diciembre de 2000 por la Secretaría de Educación Básica del Ministerio de Educación (SEF/MEC) con el objetivo de ofrecer nuevas técnicas de alfabetización a los profesores, a partir de las

Escrever (Lectura y Escritura), implantados previamente en el municipio. La coordinadora pedagógica y OE de Pnaic, Karen (Escuela A), se refiere a este momento polémico:

[...] La red municipal no había estado trabajando con esta línea conceptual [de base fonológica], había estado trabajando con una mirada más socioconstructivista. Cuando el programa llega aquí, a São Paulo, choca un poco con los propios profesores [guías de estudio], que habían estado recibiendo formación en esta línea y ahora tienen contacto con esta otra línea [...]. (Coordinadora Pedagógica Karen).

Otra crítica recurrente a la formación fue la discontinuidad por parte de los participantes. Algunos de los profesores entrevistados dijeron haber participado sólo en algunas ediciones de los cursos de formación. Esta ausencia se justifica por el hecho de que no estaban alfabetizando en el momento de los cursos y, por tanto, no podían participar en la formación. Esta situación fue denunciada por los profesores más jóvenes y confirmada por los profesionales de la DRE. En el año de la formación, no disponían de un aula fija y no daban clases exclusivamente de alfabetización, que era un requisito del programa. Al año siguiente, si entraban en el aula de alfabetización, no recibían la formación. La profesora Bruna (Escuela A) confirma este hecho, cuando no pudo participar en la formación de Matemáticas, en 2014, porque no estaba dando clases de alfabetización en ese momento, y terminó perdiendo este contenido: "En el segundo año que era de Matemáticas, no participé porque estaba con otra clase, no estaba en el ciclo de alfabetización y por eso no pude participar."

Según los testimonios, también se dio el caso de las capacitaciones realizadas en 2015, abordando otras áreas de conocimiento (Historia, Geografía y Artes) y, en 2016, sobre evaluación, realizadas en pocas reuniones, con tiempo restringido para discutir los temas y sin material didáctico de apoyo. La coordinadora pedagógica y EO Laura (Escuela B) cuenta cómo fue su experiencia como formadora, teniendo en cuenta estos aspectos:

La edición náica de las áreas de conocimiento era "Vapt-vupt". Era muy rápido, por lo que no se profundizaba, era muy superficial, lo cual era muy malo, porque los profesores estaban ansiosos por hablar de Historia, Geografía, Ciencias, Artes, incluso Educación Física. [...]. Y faltaba material, ese material no ha llegado hasta hoy. [...] Era un curso que debía tener 20 reuniones, luego se redujo a 10, luego se redujo a 5. Y las otras horas eran todas de educación a distancia.. (Coordinadora Pedagógica Laura).

investigaciones de Emília Ferreiro y Ana Teberosky, en la obra "Psicogénesis del lenguaje escrito". (MENEZES; SANTOS, 2001).

Otra cuestión problemática se refiere a la distribución de material didáctico y de apoyo pedagógico, tanto para su uso en los cursos (cuadernos de formación) como en el aula (juegos de alfabetización y libros de literatura). Laura también dice que la distribución de los materiales de apoyo se produjo de forma desincronizada con los cursos, lo que compromete el seguimiento de los participantes: "[...] una cosa es que vayas a un curso de formación el primer día, ya recibes el material y luego tienes la formación. [...]. Ahora bien, en Pnaic, en las tres ediciones que trabajé, el material llegaba al final o el curso ya había terminado.

Además, esta misma coordinadora también critica que este material de apoyo venga en formato digital, ya sea en distribución en CD o para su descarga a través de internet:

No todos los profesores pueden acceder a esta cuestión del uso de la tecnología. Los profesores siguen muy apegados a esto de los libros, al material físico. Así es. Porque el tipo está aquí a diario, va a clase, si tiene material impreso lo lleva consigo, lo raya, lo subraya, lo consulta. Las escuelas aún no disponen de equipos con una mega potencia de Internet, que se puede consultar o imprimir todo el tiempo. [...]. Así que esta es una de las cosas que creo que fue muy mala. (Coordinadora pedagógica Laura).

Según las percepciones de los agentes ejecutores, hubo varios obstáculos en la formación de los agentes: la organización de las capacitaciones efectuadas con variaciones en las formas de organizar los cursos; la controversia en cuanto a la prescripción de contenidos orientados a la conciencia fonológica frente a los conocimientos y experiencias previas de los profesores sobre la alfabetización; la precaria distribución de los materiales de capacitación y apoyo, efectuada de manera desarticulada; la imposibilidad de participación de los profesores jóvenes, que, en ese momento, no enseñaban en alfabetización; y la discontinuidad de los cursos, realizados de manera simplificada y reducida. Considerando que la formación continua era una estrategia básica del Pnaic, los problemas señalados, abren un abanico de riesgos para la política, ya sea por problemas de interpretación de sus objetivos y directrices, o por la toma de decisiones vagas, conflictivas o de mala conducta, como afirma Hill (2003). El proceso de interpretación de sus directrices, objetivos e incluso prescripciones se circunscribe a los conocimientos y experiencias previas de los agentes, especialmente de los profesores, que pueden generar algo muy diferente a lo establecido y previsto como objetivo. Hill (2003) y Torres et al. (2010) también afirman la importancia del desarrollo de capacidades en el marco de la implementación, como medio para dotar a los implementadores de más recursos intelectuales en forma de conocimientos, habilidades y razones para hacer la política, que, en este caso, se vio eclipsada por problemas de valores, de orden funcional y organizativo.

Discrecionalidad por parte de los agentes implementadores

Según Lipsky (2010) y Lotta (2014), los agentes ejecutores hacen juicios sobre las diferentes situaciones que se presentan y tienen cierta libertad para elegir qué conducta adoptarán (discreción). Este juicio y elección se guían por su interpretación personal de las normas y por sus propias referencias. La investigación denotó el uso de la discreción por parte de los OE, que consideraron que era necesario acercar el material aportado por Pnaic a la realidad de la red municipal de São Paulo. Evaluaron que el público objetivo de la formación no pudo recibir las orientaciones descritas, debido, sobre todo, a los conflictos entre los conocimientos y experiencias previas de los profesores, procedentes de procesos de formación anteriores, frente a los contenidos y las prácticas pedagógicas prescritas por el Pnaic, especialmente el establecimiento de contenidos centrados en la conciencia fonológica en la alfabetización, interpretados como la reanudación de los métodos tradicionales de alfabetización fónica y silábica. Tal y como describe la coordinadora pedagógica Laura (Escuela B):

Los grupos de formadores de las regiones establecieron otras directrices para su región. Recibimos la formación y poco pudimos utilizar, porque pensamos que no se dirigía a nuestros profesores. [...]. Así que tuvimos que construir otro curso. (Coordinadora pedagógica Laura).

Una adaptación considerada exitosa, identificada en el lugar investigado, se refiere a la inclusión de coordinadores pedagógicos en los cursos de formación del Pnaic. São Paulo es un municipio que cuenta con este tipo de profesionales de la educación en su red educativa; sin embargo, el diseño del programa no establecía esta formación, y ni siquiera ofrecía becas o puntos para los que participaran voluntariamente en la formación. La gerente María (DRE), Coordinadora Regional del Pnaic, informa:

[...] Creamos un grupo de estudio de la DRE y en las reuniones hablábamos de todo lo que ocurría en Pnaic en general, para que ellos [los coordinadores] también pudieran hacer un seguimiento. E incluso porque los profesores aportaron tareas y actividades. (Gestora María).

Como destaca Lipsky (2010), este caso muestra la injerencia de los agentes ejecutores, haciendo uso de su discrecionalidad, pero para proponer acciones que buscan optimizar los resultados de la política: el involucramiento de los coordinadores en las sesiones de capacitación, situación no prevista en el diseño del Pnaic.

También se informó de las adaptaciones realizadas por las instituciones escolares y sus profesores, con el fin de adaptar los contenidos y las prácticas con los alumnos. En este caso,

los profesores consideraron que había contenidos que no se ajustaban a las necesidades de los alumnos. Como expresó la profesora Bruna (Escuela A):

Trato de seguir el currículo, pero eventualmente necesitamos hacer adaptaciones, porque cuando hay un niño que tiene una u otra especificación, más dificultad, tenemos que adaptarnos y es necesario porque necesitamos llegar a ese niño, aunque nos detengamos [...] y esa actividad que programamos para desarrollar tres, la desarrollamos sólo una. (Maestra Bruna).

El rechazo a la propuesta de trabajar con la conciencia fonológica también trajo consigo una resistencia a la enseñanza de los juegos con este enfoque, lo que llevó a realizar adaptaciones, como cita la coordinadora Laura (Escuela B): "[...] al principio del año pregunto qué profesores quieren utilizar [los juegos y materiales didácticos proporcionados por el Pnaic], porque muchos profesores no están de acuerdo con ese material, no les gusta, así que lo dejo libre.

La coordinadora pedagógica Karen (Escuela A) también menciona el rechazo:

[...] Me ha parecido muy interesante, los juegos dentro de la concepción fónica. Eran juegos diferentes, cosas a las que no teníamos acceso. Ahora bien, no conozco una escuela o un consultorio que haya desarrollado este trabajo y abrazado a todos allí, literalmente elemento por elemento. Incluso porque, como he dicho, veo esta gran distancia [entre el náico y las acciones ya utilizadas] en el ámbito de la base alfabética. (Coordinadora pedagógica Karen).

La investigación sugiere que la propia institución escolar fomentó y dio amplia libertad a los profesionales para realizar adaptaciones. Esta investigación no se propuso evaluar las características de estas adaptaciones, su alcance o incluso su impacto en la aplicación del Pnaic en las escuelas. Por lo tanto, no se puede afirmar si se hicieron con el único objetivo de satisfacer las necesidades de aprendizaje de los estudiantes o incluso si han logrado los resultados efectivamente esperados. Sin embargo, se puede decir que están relacionados en gran medida con los valores e interpretaciones de los profesionales, corroborando así la literatura sobre la implementación de políticas públicas: para Lipsky (2010), la discrecionalidad de los agentes implementadores está en determinar la naturaleza, cantidad y calidad de los beneficios, pudiendo haber diferentes distribuciones de los mismos, con sanciones o con mayor o menor implicación e intensidad, dependiendo de su análisis sobre quién es o no merecedor del beneficio. Este sería un punto importante de investigación para el futuro: ¿adaptaron los profesores los contenidos prácticos para que los alumnos favorecieran el aprendizaje porque consideraron que facilitarían el aprendizaje de los

contenidos o lo hicieron porque creyeron que no serían capaces de aprenderlos? Esta cuestión es de interés ya que Alves et al. (2015) indica la existencia de estigmas sobre los estudiantes de las favelas y localidades consideradas "nativamente" más vulnerables.

Procesos de interacción y contexto institucional

Las relaciones interpersonales y las condiciones de trabajo interfieren en el desempeño profesional de los agentes ejecutores y son susceptibles de interferir en los resultados de las políticas públicas, por lo que es importante conocer las relaciones y los aspectos institucionales que influyen en sus acciones (ARRECTHE, 2001; LOTTA, 2014).

Como mencionó la coordinadora pedagógica Karen (Escuela A):

[...] es un facilitador cuando tienes al equipo en sintonía conceptual. Porque el director... es el que dirige el barco, el jefe de la unidad, pero tiene que tener un proyecto político pedagógico más alineado y esto pasa por la dirección y el equipo más o menos en sintonía. (Coordinadora pedagógica Karen).

Las entrevistas permiten inferir que el intercambio de experiencias entre colegas de profesión durante los cursos de formación fue evaluado por los educadores como enriquecedor para la mejora de los conocimientos. La profesora Neusa (Escuela B) comenta: "[...] lo que aportó Pnaic fue precisamente esta cuestión del intercambio de experiencias, hablamos mucho. Y se aprende de la experiencia de los demás [...]". Investigando en otras dos escuelas, en el mismo territorio, Breches (2015) anunció que existe entre los profesores una especie de intercambio informal entre pares que, teniendo en cuenta los requisitos de formación explicados por la literatura (TARDIF, 2014; IMBERNÓN, 2009), no podría dar todas las respuestas a las preguntas de los profesores sobre las necesidades de aprendizaje de los alumnos. Al analizar la valoración positiva de los profesores participantes, sobre la incidencia de la formación en el intercambio entre compañeros, se puede inferir que la formación Pnaic puede haber contribuido al aprendizaje profesional, proporcionando medios de formación más estructurados y menos informales para el entorno escolar.

Sin embargo, otras afirmaciones permiten cuestionar que Pnaic haya conseguido este resultado. Considerando el entorno institucional, muchos informes de los profesionales de la escuela coinciden en señalar el excesivo número de alumnos por aula, la falta de apoyo de las familias en los procesos educativos y la presencia de alumnos con discapacidad en las aulas ordinarias como factores que dificultan su trabajo. La profesora Renata (Escuela B) afirmó: "[...] luego viene la ausencia de los padres (como punto de obstaculización) [...]. Los niños

con discapacidades también están en las aulas, y no recibimos apoyo. Tengo un alumno especial y es un trabajo duro porque no tengo a nadie que me ayude [...]". La profesora Bruna (Escuela A) dice: "Creo que si hubiera un número ligeramente reducido (de alumnos en el aula), tendríamos más tiempo para ver realmente a cada alumno en su especificidad".

Los relatos de estos profesores llevan a inferencias distintas de las anteriores: que las interacciones institucionales en las escuelas estudiadas no fueron suficientes para ofrecer el apoyo que los profesores necesitaban para dar respuestas efectivas en cuanto a su capacidad de enseñar a todos, el foco de la política educativa. Los informes denotan que se sintieron solos. Y mencionaron cuestiones ajenas a la escuela para justificar las dificultades encontradas, como la falta de apoyo de los familiares. La afirmación de Bruna de que no puede mirar a cada alumno para ver sus necesidades específicas de aprendizaje contradice las directrices del PNAIC, cuyos cursos de formación pretenden ayudar a los profesores a conseguir la alfabetización de todos los alumnos a la edad adecuada. Se puede inferir, por tanto, que el Pnaic, en las escuelas estudiadas, a pesar de la buena valoración de los profesores sobre el intercambio de experiencias que permitía, tenía dificultades para generar un ambiente institucional escolar con interacciones capaces de establecer estrategias para el aprendizaje de todos. Evidentemente, es necesario seguir investigando para verificar el alcance de este fenómeno. Si es amplio, el Programa no habría podido enfrentar, por ejemplo, en la red estudiada, el problema del intercambio informal entre pares, como único medio formativo (insuficiente, sobre todo en territorios vulnerables), como reporta Breches (2015). Tampoco habría podido interferir en las interacciones escolares para que el profesor sintiera que tenía el apoyo necesario para ver las dificultades de cada alumno en el proceso de enseñanza y aprendizaje, condición para lograr los aprendizajes esperados para todos en la edad adecuada.

Descontinuidad de los programas y directrices

El proceso de implementación del Pnaic, justo en su inicio, entre los años 2012 y 2013, en la región estudiada, enfrentó cambios e incertidumbres cuando se produjo el traspaso del alcalde de la ciudad, de Gilberto Kassab (2009-2012) a Fernando Haddad (2013-2016). El gerente María (DRE) informa:

Cuando nos hicimos cargo de la gestión, ya había algunas personas designadas para impartir la formación a la primera clase de Pnaic aquí en la DRE. Por supuesto, cuando cambió la dirección, muchas personas que habían sido nombradas no quisieron seguir haciéndolo [...]. Así que tuvimos que buscar nuevos entrenadores. (Gestora María).

Se percibe que, con el cambio de gestión, el programa se enfrentó a la discontinuidad en la forma en que estaba siendo organizado por el grupo anterior. María (DRE) también explica que el nuevo equipo se enfrentó a dudas e incertidumbres, teniendo que lidiar con muchas asimilaciones de un programa en sus primeros días de organización, pero con unas pautas establecidas:

[...]Tuvieron reuniones con todos los directivos [de las PYME]. Fue justo al principio de la administración, en la reunión de organización. Por supuesto, surgieron muchas dudas Imagínate, gente asumiendo una nueva administración, explicando algo nuevo que también llegaba a São Paulo y, por eso, al principio, surgieron muchas dudas. (Gestora Maria).

Las profesoras Mirela (Escuela A) y Bruna (Escuela A) consideraron la discontinuidad del programa como un punto negativo de Pnaic:

[...] Tendría que haber una política de Estado y de hecho no la hay. Porque llega un gobierno y quiere borrar lo que hizo el anterior. Cuando en realidad lo que está siendo bueno hay que mantenerlo y lo que no, hay que intentar ajustarlo para mejorar. Más aún, esta discontinuidad. Porque en la primera (primera formación en 2013) teníamos un horario extenso, había dos, tres reuniones mensuales, era muy detallado. Con el paso del tiempo, parece que sólo fue para cumplir... sólo mantuvo algunas reuniones y se aburrió. (Maestra Mirela).

Si vinieran como el primer año, con una formación más completa, para abarcar a más profesionales, creo que tendrían un trabajo más dirigido, creo que llegarían más. ¿Y luego qué pasó? Los entrenamientos se volvieron más escasos. [...] Creo que un proyecto que podría haber sido genial, un proyecto que podría haber sido completo, un proyecto que podría haber tenido una influencia mucho mayor, terminó perdiéndose. (Maestra Bruna).

La profesora Bruna (Escuela A) resume este tema de la discontinuidad no sólo del Pnaic, sino en general de las políticas públicas: "Es nuestra política, lamentablemente, partidista y no educativa."

La investigación corrobora a Torres et al. (2008) en cuanto a la afirmación de que la discontinuidad genera inestabilidad en la escuela e implementación incompleta de las acciones, sin procesos de transición, trayendo dificultades para la plena colaboración o adhesión. Los datos indican que nos encontramos con agentes de nivel meso que estaban bastante comprometidos con las acciones del Pnaic, sin embargo, no podían hacer frente a los problemas generados en los niveles jerárquicos superiores y que también se refieren a los conflictos propios de las relaciones entre las diferentes entidades federales.

Cuando se le pregunta por las razones por las que se produjo la discontinuidad del Pnaic en 2016 -la formación programada para ese año sólo se produjo en el municipio en los dos últimos meses-, la gerente María menciona que:

[...] Fue más una cuestión de contratación, los acuerdos del gobierno federal y municipal, no fue una decisión tomada por la Secretaría. Incluso con estos cambios que tuvimos este año, el Pnaic no se discutió a nivel federal. De hecho, cuando se discutía, estaba todo este proceso que estamos viviendo [el proceso de impeachment contra la presidenta Dilma Rousseff]. [...] No sé si algún otro estado pudo hacerlo, o si alguna otra ciudad pudo hacerlo... porque luego se hacen los contratos, pero para São Paulo no llegó [la orientación para promover la formación de]. (Gestora María).

El análisis de los datos denota que tales contingencias reforzaron la creencia, por parte de los entrevistados, de que había una falta de interés por parte de los organizadores en aplicar realmente una política que proporcionara una mejora en la calidad de la Educación. La discontinuidad, los problemas en la distribución de los materiales, la rápida puesta en marcha de lo que requiere más reflexión, son signos que parecen referirse a algo que viene de lejos, evocando recuerdos con los burócratas de la calle, que los hacen simplemente desacreditar. Como si no mereciera la pena invertir en cambios en sus prácticas, cuando hay indicios de que no es "de verdad".

Contexto de vulnerabilidad social y otros factores sociales que dificultan las condiciones favorables para el aprendizaje

Al hablar de los factores que dificultan el desarrollo de su trabajo y el desempeño de los aprendizajes de los alumnos, los docentes se refirieron reiteradamente a diversos aspectos relacionados con la falta de apoyo que ofrecen las familias al proceso escolar, especialmente al enfrentar factores de vulnerabilidad social asociados.

[...] sientes que el niño que llega con una visión del mundo más amplia (con acceso a los libros), llega más abierto a otras posibilidades, a su forma de hablar, a lo que aporta, a cómo contribuye a las actividades que estás desarrollando. Y el niño que no tiene acceso, y hay "n" razones, como vemos, se queda corto. (Maestra Bruna).

En cuanto a las expectativas en relación a los alumnos provenientes de hogares con alta vulnerabilidad social, la profesora Mirela (Escuela A), expresa, entre líneas, la contradicción entre percibirse como una profesional que debe estar comprometida con la evolución del aprendizaje de los alumnos, -refiriéndose a Lipsky (2010) con sus

observaciones de que los profesores son burócratas de calle comprometidos- y, al mismo tiempo, estar en un contexto en el que la expectativa sobre estos alumnos es baja.

*Como profesor, nuestra expectativa es siempre que puedan evolucionar, que como cualquier ciudadano puedan tener su lugar en la sociedad y tener éxito [...]. Y a veces nos sorprendemos cuando vemos que el alumno ha mejorado, que ha habido un cambio y otras, por desgracia, que siguen igual o peor. Así que son situaciones en las que tenemos las mejores expectativas, pero a saber, depende de cada caso, [...]. **No está en nuestras manos.** (Mestra Mirela, destacado añadido).*

Al afirmar que "a veces" estos alumnos son sorprendentes, la profesora denota que su expectativa es que efectivamente no aprendan. Por eso cierra su pasaje afirmando que el aprendizaje de estos alumnos es algo que se refiere a algo ajeno a la relación enseñanza-aprendizaje, porque está fuera de "sus manos".

La profesora Neusa (Escuela B) expresa la dificultad de ser la profesora que necesita enseñar y generar aprendizajes y, al mismo tiempo, estar frente a alumnos que viven situaciones sociales que crean límites a su acción.

[...] Siempre pienso que estoy haciendo lo mejor que puedo y que realmente lo estoy haciendo, si estoy haciendo esto... ¿qué más se puede hacer? [Tenemos que trabajar juntos. Cuando ya no podemos hacerlo tenemos que saber, ser lo suficientemente humildes para entender que cuando no puedes hacerlo solo, tienes que pedir ayuda a tus compañeros. Tanto si los socios son profesores, como coordinadores o directivos. (Profesora Neusa).

La coordinadora Laura (Escuela B) menciona la vulnerabilidad social en el territorio y su relación con la alfabetización, afirmando que la situación no puede ser una excusa para que los alumnos no aprendan, pero informando de las dificultades del contexto.

Entiendo que el tema de la vulnerabilidad requiere tener una red de apoyo, pero no justifica que el chico no aprenda, no existe. Esto conlleva más desafíos. Hoy estamos en un universo que no podemos decir que sea redondo. Nos ocupamos de todo... la constitución de la familia hoy ya no es la misma, pero existe, está ahí, y tenemos que entender que el niño tiene que aprender. (Coordinadora Laura).

También cita el derecho a la alfabetización y el hecho de que hay profesores que no tienen claro este derecho, que es independiente del contexto:

[...]Nuestro papel no es resolver la pobreza, nuestro papel es asegurarnos de que estos niños tengan garantizado su derecho al aprendizaje. Para muchos profesores esto todavía no está claro. Esto es algo que no está claro para muchos profesores, pero es una lucha. Por eso estoy en los cursos de

formación... porque creo que es importante difundir esta bandera.
(Coordinadora Laura).

Los datos indican que los profesores no ven que las políticas públicas inviertan en ayudar a los estudiantes en condiciones vulnerables. La profesora Renata (Escuela B) verbaliza este conflicto y ubica un problema que sería externo a sus posibilidades de acción: la falta de interés por parte de la propia política en actuar para brindar apoyo, lo que genera un sentimiento de impotencia por parte de los docentes. Los datos sugieren que el Pnaic no consolidó entre los profesores la opinión de que los ejecutores de la política a nivel macro estarían interesados en garantizar el derecho al aprendizaje de los niños con los que trabajan, un objetivo defendido por el programa aquí analizado.

*[...]En el fondo, queremos hacer algo diferente, queremos ayudar, y mi expectativa es que tengan muchas oportunidades. El municipio, por ejemplo, cuántas cosas creo que se podrían hacer de otra manera, sobre todo con los niños, porque están muy solos, están abandonados. Están a su merced. No son sólo las dificultades con la comida, pero creo que la mayor dificultad es la ausencia de una familia, la ausencia de alguien que cuide de ellos. Me gustaría que (los gobiernos) miraran a los niños de otra manera. Porque podemos verlo, porque vivimos con ellos, y muchas veces lloras y te sientes triste. Es una sensación terrible la que tenemos. De **sentirse un poco impotente**, muchas veces no tienes mucho que hacer.* (Professora Renata, grifo nosso).

La maestra Bruna (Escuela A) aporta una narrativa que corrobora las investigaciones que afirman que la escuela suele ser el equipamiento público más fuerte en el contexto de vulnerabilidad social en el territorio de las grandes ciudades (ERNICA; BATISTA, 2012), destacando la importancia de la escuela, el maestro y el conocimiento en la vida de estos niños, como medio para superar el aislamiento en términos de información:

[...]La escuela es a menudo el único medio, la única oportunidad que tiene de ampliar su visión. Porque su mundo, su mundo familiar, sus relaciones sociales son tan restringidas, tan precarias. Entonces te das cuenta de que si no le ofrezco a mi alumno algo para que sepa que hay otros medios de información, que hay libros que contribuyen a construir su imaginario, que hay otro universo más allá del familiar/social en el que vive, te preguntas si tendrá esa oportunidad en otro lugar y qué lugar es ese... (Maestra Bruna).

El profesor expone una narrativa inmersa en la contradicción entre creer que el alumno puede superar este aislamiento y estar en medio de una situación social que le es bastante adversa, situando a la escuela en esta brecha entre estar en este contexto y tener el potencial de contribuir a romper el ciclo de reproducción de la desigualdad.

Creo que puede romper este vínculo, este ciclo. Creo que aquí hay una puerta a este nuevo mundo y entender que tiene la capacidad de romper este ciclo, incluso los más vulnerables, creo en esto. Por supuesto que es más difícil y los retos son mayores, porque entonces hay que hacer un trabajo de cambio de concepción y pensamiento y visión del niño para que llegue también al padre. [Entonces, este cambio de concepción, de visión es muy difícil, es muy difícil romper lo que se está reproduciendo, pero creo que nuestro papel aquí es fundamental. Creo que es una pequeña semilla que plantamos [...]]. (Profesora Bruna).

Para el directivo Miguel (DRE) la falta de seguridad en las escuelas es un factor fundamental que afecta negativamente la implementación de políticas públicas en regiones de alta vulnerabilidad social: "Creo que hay que estudiar cómo se puede resolver la seguridad en las escuelas. Tenemos que aumentar la protección de las escuelas. Hay que resolverlo porque cuando se ataca al profesor, se crea un mal clima". Miguel también se refiere a la falta de oferta cultural en la región. Su consideración de esta cuestión implica el hecho de que los propios educadores están atrapados en este entorno aislado de las actividades culturales valoradas.

[...] Creo que nuestros educadores deberían leer más, saber más, tener más acceso a la cultura, al teatro, al cine, a la música... y la gente de la región necesita tener una experiencia cultural más permanente, una cultura diferenciada. Esto ayuda mucho al profesor. Hay mucho compromiso, mucha dedicación, mucho empeño, pero creo que a veces falta esa comprensión más clara y profunda de algunos procesos culturales. Esto debe ser superado. (Gestor Miguel).

Estos datos corroboran la hipótesis planteada por Breches (2015), al estudiar las escuelas de esta región: no son sólo los alumnos los que están involucrados en el aislamiento social reportado por la literatura sobre la vulnerabilidad social en los territorios de las grandes ciudades, los profesores también. ATE Ana (DRE), que fue DPE, se refiere a la falta de oferta cultural, entre otras, presente en la región.

Un reto a superar es tener más zonas de convivencia en grupo. El ocio... Creo que falta mucho. El CEU fue un gran paso adelante para estas regiones. Es un lugar para la educación, el ocio y el entretenimiento. Pero se necesitan más cosas, como el transporte y la seguridad... todo está interconectado. (ATE Ana).

El hecho de que la escuela sirva de apoyo logístico en caso de tragedias también aparece en su relato. "En la última inundación, una escuela tuvo que acoger a la mayoría de los habitantes de la región". Érnica y Batista (2012) abordan este aspecto al hablar de la vulnerabilidad escolar y social. Los autores afirman que cuando hay una falta de beneficios

sociales alrededor de la escuela, la institución se ve abocada a lidiar con situaciones adversas, para las que no está preparada y que ciertamente interfieren en su vida diaria, como en este caso relatado aquí por Ana (ATE de la DRE).

Se observa que los informes aquí presentes confirman los datos aportados por la literatura en el ámbito de la Educación en territorios vulnerables en las grandes ciudades (RIBEIRO; VÓVIO, 2017). Las situaciones superpuestas que generan la desigualdad social en los territorios vulnerables crean desafíos específicos para la escuela. El análisis de los documentos del Pnaic no denota que exista una directriz para los agentes ejecutores que se encuentran en territorios de alta vulnerabilidad social en las grandes ciudades. Vargas, Bizelli y Santos Cruz (2020, p. 884), estudiando los datos e índices calculados por el Inep, concluyen que:

La red municipal [incluso en São Paulo] tiene más insumos positivos - escuelas con niveles de gestión menos complejos, profesores más regulares y menos sobrecargados, menor promedio de alumnos por clase y una carga de trabajo similar a la del Estado en los primeros años de la enseñanza primaria- y, sin embargo, muestra resultados inferiores a los de la red estatal: mayor índice de distorsión por edad/grado y menor rendimiento en el IDEB.

Una de las hipótesis explicativas de estos autores es que las escuelas municipales suelen estar ubicadas en regiones periféricas, en lugares que presentan más desafíos para la gestión escolar. Esta hipótesis permite inferir que los estudios sobre la vulnerabilidad social en el territorio están explicitando un conocimiento relevante: promover la alfabetización (o cualquier aprendizaje escolar) en medio de la condición de desigualdades superpuestas es un desafío. Y, en esta investigación, este reto es reconocido explícitamente por los agentes ejecutores de nivel meso. Sin embargo, no hay informes de adaptaciones de prácticas relacionadas con el Pnaic debido a que están actuando en territorios vulnerables. Los informes indican la existencia de una comprensión, entre los ejecutores del nivel meso, del impacto de la vulnerabilidad social del territorio en la escuela, como un problema "latente", que no se convierte en estrategias de implementación que apoyen a los profesores que lidian con tales situaciones a diario. A la hora de enfrentarse a las desigualdades superpuestas que afectan a los alumnos en este territorio, los profesores se perciben solos, enfrentándose a su difícil papel de burócrata de calle comprometido, como señala Lispky (2010), inmerso en las contradicciones entre las representaciones sociales desfavorables de los alumnos y su papel de responsable de su aprendizaje.

Consideraciones finales

Este artículo tuvo como objetivo analizar la implementación del Pnaic en una región de alta vulnerabilidad social en el municipio de São Paulo. Para ello, se realizaron entrevistas a 10 profesionales que participaron en esta implementación, además de un consultor profesional en el área de Educación. Se buscó verificar cómo se produjeron los procesos de implementación de acuerdo a las siguientes categorías previas: adhesión de los agentes a los procesos de implementación; formación y capacitación propuestas; discrecionalidad presente en sus acciones; procesos de interacción y contexto institucional; discontinuidad de los programas y directrices; además de la influencia del contexto de vulnerabilidad social.

Se concluye que, en la región estudiada, no fue posible contar con la plena adhesión de los profesores a los procesos de implementación del Pnaic. Aunque las capacitaciones han sido consideradas enriquecedoras para promover, según los profesores, el intercambio de experiencias y también para aclarar dudas, los datos de las escuelas muestran pocos cambios en las prácticas de enseñanza y gestión e indican la hipótesis de que el Pnaic puede no haber impactado en el ambiente educativo desde el punto de vista de constituir interacciones capaces de generar una enseñanza centrada en el aprendizaje para todos en la edad adecuada. Otras investigaciones podrían centrarse en este tema con más detalle. Los datos también indican que hubo rechazo, desmotivación y falta de interés entre los profesores por las propuestas, los materiales didácticos y los cursos de formación del Pnaic, motivados especialmente por factores como: fallos en la planificación y ejecución del programa, relacionados con la discontinuidad de los cursos; falta de acceso a los materiales de apoyo; criterios de elección de los participantes (no adaptados al contexto del municipio, excluyendo a los coordinadores y a los profesores jóvenes); y, sobre todo, comprensión parcial o distorsionada de la propuesta de trabajo (debido a los valores y referencias previas de los agentes, como las actividades con conciencia fonológica, confundidas con el método fónico); además de la creencia de falta de interés gubernamental en el programa.

Se utilizó la discreción para ajustar las directrices según el público al que se dirigían, debido al rechazo de aspectos del programa (como el tema de la conciencia fonológica). También se aprovechó para corregir lo que se consideraba un defecto del Programa: la ausencia de coordinadores pedagógicos en las formaciones, incluidos por los responsables de la DRE en cursos paralelos.

Los agentes del nivel meso afirmaron entender la cuestión de la vulnerabilidad como un problema "latente", con desigualdades superpuestas, sin embargo, no hubo estrategias de

apoyo a las escuelas y a los profesores para garantizar la plena alfabetización en estas condiciones. Los profesores se vieron inmersos en la contradicción entre estar en un entorno que propicia las bajas expectativas sobre los alumnos y ser agentes ejecutores del tipo "comprometido", como señala Lipsky (2010), responsables de la alfabetización de los niños. Las adaptaciones que hicieron, dijeron, estaban destinadas a generar aprendizaje. Sin embargo, no está claro si estas adaptaciones se produjeron por una creencia en el aprendizaje o por valores que indicaban que los alumnos no serían capaces de aprender el contenido de los materiales. Una investigación más profunda podría aclarar esta cuestión.

Este estudio ratifica las consideraciones que surgen de otras investigaciones realizadas en territorios vulnerables (RIBEIRO; VOVIO, 2017; TORRES et al., 2008): para aumentar la calidad de la educación en estos territorios y eliminar las desigualdades educativas, se debe promover y monitorear la implementación de políticas públicas integradas, con acciones que consideren las especificidades de estos contextos; identificar y considerar valores, creencias y referencias de los agentes ejecutores; planificar objetivos plausibles y de largo plazo, asegurando su continuidad y procesos de transición. Añade a dichos estudios otros puntos: la necesidad de promover una formación continua que aborde los valores de los profesionales y la cultura institucional que sustenta la forma de interactuar de los profesionales entre sí, ya que ésta parece ser la clave del apoyo que dichos profesionales necesitan para asegurar el aprendizaje de todos los alumnos. Y también la necesidad de promover la formación específica de los profesionales que atienden las situaciones de vulnerabilidad e inclusión para que estén mejor preparados para garantizar los aprendizajes básicos con calidad y equidad educativa.

AGRADECIMIENTOS: Nos gustaría agradecer a la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) el apoyo a esta investigación. Y también a los agentes ejecutores de la red municipal de educación de São Paulo que, comprometidos con sus acciones, nos concedieron amablemente entrevistas y compartieron con nosotros sus conocimientos y percepciones.

REFERENCIAS

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.

ALVES, L. *et al.* Seleção velada em escolas públicas: práticas, processos e princípios geradores. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 137-152, jan. /mar. 2015.

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

BATISTA, A. A. G.; CARVALHO-SILVA, H. **Família, escola, território vulnerável**. São Paulo: Cenpec, 2013.

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. Brasília, DF, 5 jul. 2012a. Disponível: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/10857301/do1-2018-04-18-portaria-n-897-de-4-de-abril-de-2018-10857297. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE no 4, de 16 de novembro de 2012**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011. Brasília, DF, 16 nov. 2012b. Disponível: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3514-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-4-de-16-de-mar%C3%A7o-de-2012>. Acesso: em 10 fev. 2018.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE no 4, de 27 de fevereiro de 2013**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa para a Formação Continuada de Professores Alfabetizadores, no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília, DF, 27 fev. 2013. Disponível: <http://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4306-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-4,-de-27-de-fevereiro-de-2013>. Acesso: em 20 ago. 2017.

BRECHES, B. **Formação continuada em uma escola de território vulnerável do município de São Paulo**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado) – 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. *et al.* (org.). **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Obs. das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2010. p. 277-297.

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.

IMBERNÓN, F. **Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

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: 10 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: 10 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. 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.

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. 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.

LOVATO, R. G. **O pacto nacional pela alfabetização na idade certa (PNAIC/2013) e os professores do município de Castelo ES**. 2016. 204 f. 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**. 2015. 127 f. 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**. 2015. 218 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2015.

MENEZES, E. T.; SANTOS, T. H. 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.observatoriodopne.org.br/metas-pne/5-alfabetizacao/programas-governo/programa-ler-e-escrever>. Acesso em: 10 ago. 2017.

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

QEDU. 2018. Disponível em: <http://www.qedu.org.br>. Acesso em: 10 jan. 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. *et al.* (org.). **Desigualdades urbanas, desigualdades escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Obs. das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2010. p. 121-154.

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

RIBEIRO, V. Mendes. Que princípio de justiça para a educação básica? **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 154, p. 1094-1109, 2014.

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.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo**: “Mais Educação São Paulo”. São Paulo: SME/DOT, 2013.

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS**. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 2010. Disponível em: <http://indices-lp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>. Acesso em: 10 jul. 2016.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

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, 2008. p. 59-90.

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.

VARGAS, T. C.; BIZELLI, J. L.; SANTOS CRUZ, J. A. Política de municipalização: avaliação do desempenho escolar. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 36, n. 3, p. 869-888, nov. 2020. ISSN 2447-4193. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol36n32020.104814>

XAVIER, R. S. 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.

Cómo referenciar este artículo

DI GIUSTO, S. M. N.; RIBEIRO, V. M.; VÓVIO, C. L. La implementación de PNAIC en territorio vulnerable en el municipio de São Paulo. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 16, n. 3, p. 2152-2182, jul./sep. 2021. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v16i3.15413>

Enviado el: 10/12/2020

Revisiones requeridas el: 05/01/2021

Aprobado el: 10/02/2021

Publicado el: 01/07/2021