

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO - MESTRADO EM EDUCAÇÃO

WILLIANE APARECIDA LOPES

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA  
EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS: uma análise a partir da experiência do  
município de Fortaleza**

MARIANA

2021

WILLIANE APARECIDA LOPES

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO NA IDADE CERTA  
EM TERRITÓRIOS VULNERÁVEIS: uma análise a partir da experiência do  
município de Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Ouro Preto, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de pesquisa: Formação de Professores, Instituições e História da Educação (FPIHE).

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vanda Mendes Ribeiro

MARIANA

2021

## SISBIN - SISTEMA DE BIBLIOTECAS E INFORMAÇÃO

L864a Lopes, Williane Aparecida.

A implementação do programa alfabetização na idade certa em territórios vulneráveis [manuscrito]: uma análise a partir da experiência do município de Fortaleza. / Williane Aparecida Lopes. - 2021.

192 f.: il.: color., tab., mapa. + Figura. + Quadro.

Orientador: Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira.

Coorientadora: Profa. Dra. Vanda Mendes Ribeiro.

Dissertação (Mestrado Acadêmico). Universidade Federal de Ouro Preto. Departamento de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.

Área de Concentração: Educação.

1. Política pública. 2. Educação e Estado. 3. Programas de alfabetização. I. Oliveira, Breyner Ricardo de. II. Ribeiro, Vanda Mendes. III. Universidade Federal de Ouro Preto. IV. Título.

CDU 37.014.22

Bibliotecário(a) Responsável: Edna da Silva Angelo - CRB6 2560



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**Williane Aparecida Lopes**

### **A implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa em territórios vulneráveis: uma análise a partir da experiência do município de Fortaleza**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Educação

Aprovada em 09 de julho de 2021

#### Membros da banca

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto

Profa. Dra. Vanda Mendes Ribeiro - Coorientadora - Universidade Cidade de São Paulo

Profa. Dra. Marlice de Oliveira e Nogueira - Membro Interno Titular - Universidade Federal de Ouro Preto

Profa. Dra. Alícia Maria Catalano Bonamino - Membro Externo Titular - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Sandra Cristina Gomes - Membro Externo Titular - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

O Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito no Repositório Institucional da UFOP em 24/02/2022



Documento assinado eletronicamente por **Breyner Ricardo de Oliveira, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 08/03/2022, às 23:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.ufop.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0287936** e o código CRC **317DBDB2**.

## EPÍGRAFE

[...]

*O correr da vida embrulha tudo, a vida é assim:  
esquenta e esfria, aperta e daí afrouxa, sossega e  
depois desinquieta. O que ela quer da gente é  
coragem. O que Deus quer é ver a gente  
aprendendo a ser capaz de ficar alegre a mais,  
no meio da alegria, e inda mais alegre ainda no  
meio da tristeza! Só assim de repente, na horinha  
em que se quer, de propósito – por coragem.  
Será? Era o que eu às vezes achava. Ao clarear  
do dia*

[...]

*Grande Sertão: Veredas  
João Guimarães Rosa (1986)*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço especialmente a meu Orientador Professor Doutor Breyner Ricardo de Oliveira que com seu jeito especial conduziu-me pelos caminhos da pesquisa. Obrigada pela confiança e incentivo constantes, por acreditar em mim e não me deixar “morrer na praia”, pelos ensinamentos valiosos que colaboraram para meu crescimento pessoal, profissional e também como pesquisadora, e por me ajudar a redescobrir minha coragem e valor.

À minha Coorientadora Professora Doutora Vanda Mendes Ribeiro que me acolheu na sua pesquisa e me proporcionou uma experiência única e tão valiosa. Obrigada pelas sugestões e contribuições que colaboraram com essa pesquisa.

À Professora Doutora Marlice de Oliveira e Nogueira e à Professora Doutora Alicia Maria Catalano Bonamino que, com todo carinho e profissionalismo, participaram das Bancas de Qualificação e Defesa desta pesquisa. À Professora Doutora Sandra Cristina Gomes por aceitar participar da Banca de Defesa, obrigada pelos comentários, pelas dicas, pelas leituras cautelosas do trabalho, e, principalmente, pela inspiração.

À minha querida família, pai Alberto, mãe Maria, irmão William e cunhada Regiane que, com toda simplicidade, me ensinaram o valor da responsabilidade, da dedicação, do trabalho e do respeito, me fazendo ver que sucesso é uma conquista diária.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Ouro Preto, em especial, à Professora Doutora Rosa Maria da Exautação Coutrim que na graduação, com todo seu carinho, plantou em mim a sementinha para prosseguir.

Aos amigos descobertos nessa jornada, na turma do mestrado, de forma muito especial, à Marisa, Luana, Karlene e ao Lucas por me lembrarem de como é bom poder dividir momentos, sejam bons ou ruins, com pessoas especiais.

Às amigas da infância, às amigas do CEFET e às amigas da Pedagogia. Obrigada por se fazerem presentes mesmo com a distância.

Aos amigos de profissão da Escola Estadual Padre Afonso de Lemos por me ensinarem que é possível fazer muito com tão pouco e por nunca saírem do meu lado, mesmo não me fazendo presente.

A todos os profissionais que participaram dessa pesquisa e generosamente disponibilizaram seu tempo para concederem entrevistas, compartilhando suas experiências e percepções. Obrigada pela colaboração!

## RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo principal analisar a implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) na Rede Municipal de Ensino de Fortaleza (CE) em um contexto de vulnerabilidade social. A partir dos objetivos, analisamos alguns fatores que a literatura considera relevantes para a sua consecução a partir das expectativas dos implementadores: adesão, compreensão, discricionariedade, interação dos agentes implementadores considerando um território vulnerável. Os dados advêm de 36 entrevistas com roteiros semiestruturados realizadas com: implementadores de alto escalão (14 agentes da Secretaria Estadual de Educação do Ceará e 12 agentes na Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza); implementadores de médio escalão (03 agentes: diretor escolar, vice-diretor e coordenador pedagógico) e implementadores de nível de rua (07 professoras). A análise parte do referencial teórico elucidado por Lipsky (2019), Arretche (2001), Lotta (2014, 2019), Perez (2010), Meyers e Vorsanger (2013), Oliveira (2014, 2019), Érnica; Batista, (2012); Ribeiro; Vóvio, (2017), Kasmirski; Gusmão e Ribeiro (2017), Abrucio; Seggatto e Pereira (2017); Mota, Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020). Abrangeram quatro dimensões: (1) *percepções* dos agentes implementadores sobre o Programa; (2) *práticas e estratégias* dos agentes implementadores na implementação; (3) *formação e capacitação* e (4) *o contexto e vulnerabilidade social* que dificultam as condições de aprendizagem. As entrevistas revelam como os contextos de implementação podem interferir na adesão e compreensão dos agentes implementadores ao Programa em diferentes territórios, visto que, os processos políticos são complexos e permeados por questões como interesses, opiniões e graus de adesão ou resistências dos atores. Em Fortaleza o Programa teve grande resistência e foi implementado a partir de mecanismos que invisibilizaram o PAIC como uma estratégia do próprio município para tornar mais viável a implementação e diminuir os conflitos. As interações que acontecem no âmbito do PAIC possibilitam a troca de práticas entre profissionais e entre escolas. As professoras exercem a autonomia e a liberdade para tomar decisões e fazer escolhas exercendo a sua discricionariedade na execução da política, articulando a implementação do Programa no território, fazendo com que as questões de vulnerabilidade do território fossem superadas. A compreensão das professoras em relação ao PAIC se volta, em grande medida, para o material estruturado (“livrinho verde”), prática carregada de subjetividades que concretiza o instrumento “currículo”. Os entrevistados destacaram a vulnerabilidade do território, marcado pela falta de acesso de bens e serviços e a presença de facções que agravam as relações cotidianas da comunidade. A expectativa

docente em relação aos alunos diminui à medida que se considera o ingresso em cursos superiores. As entrevistas revelam que os resultados no desempenho educacional devem-se ao regime de colaboração, que vem sendo capaz de melhorar a oferta da educação nos municípios. O Programa tem sido capaz de alinhar o fortalecimento da rede municipal, melhoria do aprendizado dos alunos e redução das desigualdades educacionais em territórios de alta vulnerabilidade. Contrariando as condições que dificultam a implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis, o PAIC ajudou na compreensão, pelos profissionais da escola, de que é possível alfabetizar as crianças na idade certa independentemente de sua condição social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Implementação de políticas públicas. Política educacional. Programa Alfabetização na Idade Certa. Vulnerabilidade social nos territórios.



## ABSTRACT

This research aims to analyze the implementation of the Literacy Program at the Right Age (Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC) in the Municipal Education System in Fortaleza (CE) in a context of social vulnerability. Based on the objectives, we analyzed some factors that the literature considers relevant to their achievement, based on the implementers' expectations: adherence, understanding, discretion, interaction, training and qualification considering a vulnerable territory. The data came from 36 interviewees with semi-structured scripts conducted with: high-level implementers (14 agents from the Ceará State Department of Education and 12 agents at the Fortaleza Municipal Department of Education); mid-level implementers (03 agents: School Principal, Vice-Principal and Educational System Coordinator) and street level implementers (07 Teachers). The analysis is based on the theoretical reference elucidated by Lipsky (2019), Arretche (2001), Lotta (2014, 2019), Perez (2010), Meyers and Vorsanger (2013), Oliveira (2014, 2019), Érnica; Batista, (2012); Ribeiro; Vóvio (2017), Kasmirski; Gusmão e Ribeiro (2017), Abrucio; Seggatto e Pereira (2017); Mota, Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020). They covered four dimensions: (1) *perceptions* of implementing agents about the Program; (2) *practices and strategies* of the implementing agents in the implementation; (3) *training and qualification* (4) *the contexts and social vulnerability* that hamper learning conditions. The interviews reveal how the implementation contexts can interfere in the adherence and understanding of the implementing agents to the Program in different territories, since the political processes are complex and permeated by issues such as interests, opinions and degrees of adherence or resistance of the actors. The interviews reveal that in Fortaleza the Program had great resistance and was implemented from mechanisms that made the PAIC invisible as a strategy of the municipality itself to make implementation more viable and reduce conflicts. The interactions allow the exchange of practices between professionals and between schools. Teachers exercise autonomy and freedom to make decisions and to make choices, exercising their discretion in the execution of the policy, articulating the implementation of the Program in the territory. The teachers' understanding in relation to the PAIC is, to a large extent, focused on the structured material (“little green book”), loaded practice of subjectivities that materializes the “curriculum” instrument. The interviewees highlighted the vulnerability of the territory, marked by the lack of access to goods and services and the presence of factions that aggravate the daily relations of the community. The teachers' expectation in relation to students decreases as they consider admission to higher education courses. The interviews reveal that the results in educational

performance are due to the collaboration regime, which has been able to improve the provision of education in the municipalities. The Program has been able to align the strengthening of the municipal network, improving student learning and reducing educational inequalities in highly vulnerable territories. The PAIC helped in understanding by school professionals, contrary to the conditions that hinder the implementation of public policies in vulnerable territories, that it is possible to alphabetize children at the right age, regardless of their social condition.

**KEYWORDS:** Implementation of Public Policies. Educational Policy. Literacy Program at the Right Age. Social vulnerability in the territories.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>APDMCE</b>	Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Ceará
<b>APRECE</b>	Associação dos Municípios do Estado do Ceará
<b>BNCC</b>	Base Nacional Comum Curricular
<b>CECOM</b>	Célula de Cooperação com os Municípios
<b>COPEM</b>	Coordenadoria de Cooperação com os Municípios
<b>CREDE</b>	Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação
<b>EF</b>	Ensino Fundamental
<b>EFI</b>	Ensino Fundamental I
<b>EFII</b>	Ensino Fundamental II
<b>EJA</b>	Educação de Jovens e Adultos
<b>FAPESP</b>	Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNCAP</b>	Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico
<b>IDE-Alfa</b>	Índice de Desempenho Escolar no 2º ano do EF
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>IPCEA</b>	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
<b>IPEA</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IQE</b>	Índice de Qualidade Educacional
<b>IVS</b>	Índice de Vulnerabilidade Social
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>NRCOM</b>	Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios
<b>OPNE</b>	Observatório do Plano Nacional de Educação
<b>PAIC</b>	Programa de Alfabetização na Idade Certa
<b>PNAIC</b>	Plano Nacional da Alfabetização na Idade Certa
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>REIPPE</b>	Rede de Estudos e Pesquisas sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica

<b>SECULT</b>	Secretária da Cultura
<b>SEDUC</b>	Secretaria da Educação do Ceará
<b>SEFOR</b>	Superintendência das Escolas Estaduais de Fortaleza
<b>SME</b>	Secretaria Municipal de Educação
<b>SPAECE</b>	Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará.
<b>SER</b>	Secretarias Executivas Regionais
<b>SER</b>	Superintendência Regional de Ensino
<b>UECE</b>	Universidade Estadual do Ceará
<b>UFC</b>	Universidade Federal do Ceará
<b>UFJF</b>	Universidade Federal de Juiz de Fora
<b>UFOP</b>	Universidade Federal de Ouro Preto
<b>UNCME</b>	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
<b>UNDIME</b>	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância
<b>UNIFOR</b>	Universidade de Fortaleza
<b>URCA</b>	Universidade Regional do Cariri
<b>UVA</b>	Universidade Estadual Vale do Acaraú

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dimensões do objetivo (iv) - Pesquisa FAPESP.....	20
Quadro 2 - Caracterização das professoras da Escola Sol.....	41
Quadro 3 - Dimensões dos roteiros de entrevista.....	44
Quadro 4 - Caracterização dos entrevistados .....	46
Quadro 5 - Dimensões e categorias estruturadoras das entrevistas e da análise dos dados dos roteiros I e II.....	52
Quadro 6 - Objetivos de cada eixo do MAIS PAIC .....	90

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa territorial dos bairros e regionais de Fortaleza. ....	31
Figura 2 - Mapa territorial dos assentamentos precários do Bairro Bom Jardim. ....	34
Figura 3 - Fluxo das informações do PAIC em Fortaleza .....	86
Figura 4 - Entrevistados de alto escalão: SEDUC-Ceará .....	98
Figura 5 - Entrevistados de alto escalão: SME-Fortaleza.....	101
Figura 6 - Entrevistados médio escalão: Escola Sol.....	103
Figura 7 - Entrevistados de nível de rua: Escola Sol.....	104

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - IDH e o número da população dos bairros: Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira.....	32
Tabela 2 - Número de matrículas no município de Fortaleza (2018).....	35
Tabela 3 - IBEB - Ensino Fundamental: 5º ano (Brasil; Ceará e Fortaleza).....	36
Tabela 4 - Amostra das escolas selecionadas. ....	39
Tabela 5 - IDEB - Ensino Fundamental: 5º ano - Escola Sol. ....	42
Tabela 6 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Rede Municipal do Ceará. ....	95
Tabela 7 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Distrito de Educação 5.....	95
Tabela 8 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Escola Sol. ....	95

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	16
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>1 METODOLOGIA</b> .....	27
1.1 Fase I – Pesquisa de documentos e revisão da literatura.....	28
1.2 Fase II - Caracterização do território e das instituições.....	29
1.2.1 <i>O território: A cidade de Fortaleza e o Bairro Bom Jardim</i> .....	29
1.2.2 <i>Secretaria Estadual de Educação – SEDUC/CEARÁ</i> .....	37
1.2.3 <i>Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza e o Distrito de Educação 5</i> .....	37
1.2.4 <i>Escola Sol</i> .....	38
1.3 Fase III - As entrevistas .....	42
1.4 Fase IV - Procedimentos de análise dos dados da pesquisa .....	49
<b>2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> .....	55
2.1 A literatura sobre implementação de políticas públicas .....	57
2.2 Fatores que podem interferir na implementação de um programa .....	61
2.3 Contextos de vulnerabilidade social .....	68
<b>3 O PROGRAMA APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA – PAIC</b> .....	75
3.1 Municipalização, o regime de colaboração e a alfabetização no estado do Ceará .....	75
3.2 O PAIC: Histórico, estrutura e o pacto de cooperação.....	79
3.3 Os arranjos institucionais do PAIC .....	84
3.4 Os Eixos do PAIC .....	87
3.5 A alfabetização no estado do Ceará após a implementação do PAIC segundo alguns estudos e na avaliação do Spaece-Alfa.....	92
<b>4 PERCEPÇÕES, PRÁTICAS, FORMAÇÃO E ESTRATÉGIAS NA IMPLEMENTAÇÃO</b> .....	97
4.1 Caracterização dos entrevistados.....	97
4.2 Adesão dos agentes implementadores a objetivos e métodos do Programa.....	106

4.3 Compreensão dos agentes sobre o Programa .....	116
4.4 Interações entre os agentes implementadores.....	127
4.5 Discricionariiedade dos agentes na implementação .....	133
4.6 Percepções, estratégias de formação/capacitação e a articulação entre as instituições ....	137
<b>5 IMPLEMENTAÇÃO EM CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL .....</b>	<b>151</b>
5.1 O território .....	152
5.2 Contextos de vulnerabilidade Social e outros fatores sociais que podem dificultar a criação de condições favoráveis para a aprendizagem.....	158
5.2.1 <i>Expectativa docente</i> .....	158
5.2.2 <i>Relação família-escola e estrutura da Escola Sol</i> .....	161
5.2.3 <i>Desenho do Programa</i> .....	164
5.3 Como a Escola Sol tem conseguido gerar equidade educacional? .....	167
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>180</b>
APÊNDICE A– Roteiro semiestruturado da entrevista implementadores médio escalão e alto escalão .....	189
APÊNDICE B – Roteiro semiestruturado da entrevista implementadores nível de rua .....	191

## APRESENTAÇÃO

### **O interesse pela questão da pesquisa**

Neste primeiro momento gostaria de compartilhar os motivos que me trouxeram até aqui e que despertaram em mim o interesse pelo estudo de implementação de políticas educacionais. Graduei-me no ano de 2014, em Pedagogia pela Universidade Federal de Ouro Preto. Tenho experiência na docência no Ensino Fundamental I, orientação e supervisão pedagógica na rede Estadual de Minas Gerais, e em supervisão pedagógica na rede municipal de ensino de Ouro Preto. Atualmente sou Pedagoga contratada na Secretaria Municipal de Educação de Ouro Preto.

No curso de escrita acadêmica organizada pela professora Rosana Pinheiro Machado na aula denominada “A formulação do problema de pesquisa”, o professor Luiz Augusto Campos discorre como grande parte dos problemas de pesquisa vem do nosso cotidiano e de uma mistura entre interesse pessoal, interesse coletivo da sociedade e do interesse acadêmico. Muitas vezes somos atraídos por questões que não sabemos bem de onde vêm, mas quase sempre os problemas de pesquisa estão relacionados com a nossa história cotidiana e com determinado interesse pessoal. Embora nós nunca tenhamos a consciência completa dos problemas que nos mobilizam, a busca desta clareza é importante. As palavras do professor elucidam com perfeição a minha empreitada pelo campo de pesquisa em políticas educacionais que, apesar de não ser muito estudado na Pedagogia, é um campo que move meus interesses pessoais e acadêmicos voltados para coletividade, considerando minha atuação profissional.

O meu desejo de conhecer os processos que envolvem a implementação de uma política surgiram quando iniciei minha atuação em 2017, como parte da equipe de gestão escolar, trabalhando como orientadora pedagógica em uma escola da rede estadual. Algumas inquietudes em relação ao cumprimento de demandas que surgiam da Superintendência Regional de Ensino (SRE) se fizeram presentes. Observei muitas contradições no desenvolvimento da política, da forma como está anunciada institucionalmente nos documentos, nas normas, nos regulamentos e nos marcos regulatórios, que por vezes pareciam confusas e sem propósito para os professores.

Como parte da gestão, eu era a responsável por organizar cursos de formações para repassar aos professores tudo que fosse necessário para que eles pudessem compreender e exercer suas funções. Estes cursos eram organizados sempre que uma nova diretriz, meta ou



norma chegavam a partir das orientações da SRE. Com o passar do tempo, observei que, mesmo realizando formações e discutindo as diretrizes, os professores, sempre se queixavam das cobranças, das angústias e do cumprimento de mais uma demanda. Essa afirmativa elucidou-se para mim quando realizei, com os professores, cursos de formação sobre a Base Nacional Comum Curricular<sup>1</sup> (BNCC). Foi perceptível a falta de interesse deles pela nova política que seria implementada. Marcou-me um relato de uma professora que me narrava que este curso seria apenas mais uma “coisa” para dar trabalho e como a política não surtiria efeito em sua atuação em sala de aula. O desinteresse era nítido nas reações e percepções dos professores.

A partir desta experiência, alguns questionamentos permearam meus pensamentos e me fizeram refletir sobre algumas questões: Como os interesses e a compreensão de uma política, pelos agentes que estão em contato com os usuários, poderiam incidir em como a implementação da política acontecia? Como isso poderia afetar a aprendizagem dos alunos? Qual é o caminho que a política percorre até chegar ao seu público alvo?

As minhas experiências na educação básica como professora, como parte da gestão escolar e como pedagoga na Secretaria Municipal de Educação de Ouro Preto, me proporcionaram observar e refletir sobre de que modo a educação é dinamizada em diferentes níveis, e me encorajaram a enveredar pelos campos das políticas públicas. Minha experiência como orientadora pedagógica dessa escola estadual encerrou-se no final de 2018, porém a inquietação com essas questões permaneceu. Quando decidi participar do processo seletivo para o Mestrado da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), ainda que os caminhos não estivessem totalmente claros em meu Projeto de Pesquisa, as questões das políticas educacionais faziam parte da área de interesse para esse novo caminho.

## **O Mestrado e esta pesquisa**

Nos últimos anos os estudos sobre a fase de implementação de políticas públicas têm se intensificado. A relevância e as influências sobre esses resultados têm sido consideradas em estudos no mundo todo. No Brasil, em 2014, pesquisadores vinculados a diversas

---

<sup>1</sup> A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) é um documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>. Acesso em: 02/09/2020.

instituições de ensino e pesquisa criaram a Rede de Estudos e Pesquisas sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE)<sup>2</sup>.

A rede tem como objetivo principal produzir conhecimento e ampliar as discussões a respeito da implementação de políticas educacionais entre pesquisadores e gestores de políticas educacionais e, desta forma, busca colaborar com a pesquisa e com a melhoria da qualidade da educação no país e ainda promover o diálogo entre pesquisadores e gestores de políticas educacionais. O orientador dessa pesquisa, Professor Doutor Breyner Ricardo de Oliveira e a coorientadora Professora Doutora Vanda Mendes Ribeiro, fazem parte do grupo de pesquisadores da REIPPE. De tal modo que ela é vinculada a pesquisa central apoiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – “Implementação de políticas públicas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social”, (Processo n. 2018/11257-6).

O vínculo desta pesquisa de mestrado com a pesquisa da FAPESP se deu através da participação do orientador com sua rede de relações como membro da REIPPE, pois juntos esses pesquisadores procuram ampliar e aprimorar as discussões nas pesquisas sobre a implementação de políticas educacionais, assim, fui convidada pelo orientador a participar deste recorte.

A pesquisa central é coordenada pela professora e também coorientadora dessa pesquisa Vanda Mendes Ribeiro. A pesquisa FAPESP com instituição sede na Universidade Cidade de São Paulo, conta com a adesão de pesquisadores associados às instituições: PUC-Rio; Universidade Federal de São Paulo; Universidade Federal do Ceará; Universidade Federal de Ouro Preto; Universidade de Limoges; Universidade d’Artois e Universidade de Aysén, no Chile. Focaliza as temáticas de implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis e da relação destas com a equidade educacional, desempenhando neste segmento estudos sobre o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC)<sup>3</sup>, política educacional implementada no estado do Ceará e o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa<sup>4</sup> (Pnaic), política educacional implementada no estado de São Paulo. Têm-se os seguintes objetivos específicos:

---

<sup>2</sup> Mais informações sobre a Rede REIPPE podem ser acessadas pelo portal da Rede:< <https://www.reippe.com/>>.

<sup>3</sup> O PAIC é uma política educacional do estado do Ceará implementada em 2007 que tem como principal objetivo alfabetizar todos os alunos das redes municipais até o segundo ano do ensino fundamental (informações sobre o Programa no capítulo 3).

<sup>4</sup> O Pnaic – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa é uma política educacional do Governo Federal inspirado no PAIC. Criado em 2012, tem o mesmo objetivo do PAIC e visa alfabetizar todas as crianças no máximo até o 3º ano do Ensino Fundamental I.

- i) Verificar se a distribuição mais equitativa de aprendizagem em Língua Portuguesa, detectada por pesquisas, no Ensino Fundamental I (EFI) do Estado do Ceará, favorece também as escolas situadas nos contextos de vulnerabilidade social;
- ii) Verificar se o município de São Paulo ampliou a equidade educacional nos últimos anos, no que se refere à aprendizagem de Língua Portuguesa, e como essa situação se verifica nas escolas localizadas em contexto de vulnerabilidade social;
- iii) Identificar casos de escolas localizadas em territórios vulneráveis que estão ampliando a equidade escolar, no município de Fortaleza e de São Paulo;
- iv) Aprender e analisar, nos processos de implementação do PAIC e do Pnaic, em contextos de vulnerabilidade social, características de dimensões reportadas como relevantes pela literatura sobre equidade educacional.

Nos objetivos (i), (ii) e (iii) os estudos realizados têm bases quantitativas. No objetivo (iv) os estudos são qualitativos, portanto, esse objetivo é dividido em dez dimensões, discriminadas no, QUADRO 1, a seguir:

**Quadro 1 - Dimensões do objetivo (iv) - Pesquisa FAPESP.**

<b>Dimensões do objetivo IV da pesquisa FAPESP</b>	
Dimensão 1	Características de contexto social (vulnerabilidade social, segregação sócio espacial), institucional e político da implementação do PAIC e do Pnaic.
Dimensão 2	Expectativas dos professores e gestores públicos sobre os alunos no Ceará e em São Paulo.
Dimensão 3	Ambiente educacional nas escolas no Ceará e São Paulo. Suficiência e adequação de recursos.
Dimensão 4	Adesão dos implementadores às políticas e compreensão do Programa. Discricionariedade dos agentes.
Dimensão 5	Implementação da política de formação e suas estratégias.
Dimensão 6	Analisar a gestão do tempo em sala de aula; estrutura organizacional de aulas e objetos de ensino de Língua Portuguesa selecionados em São Paulo e Ceará, interação entre professores e alunos com dificuldade de aprendizagem.
Dimensão 7	Investigar a existência de incentivos no desenho dessas políticas e seus possíveis efeitos positivos ou negativos.
Dimensão 8	Caracterização do arranjo institucional. Inclui: valores e interações entre os implementadores e estratégias de implementação das políticas em São Paulo e Ceará.
Dimensão 9	Implementação em contexto de vulnerabilidade social: discutindo contribuições das políticas educacionais para a equidade com base na experiência do Ceará e de São Paulo.
Dimensão 10	Desenvolver indicadores que sinalizem fatores intervenientes nos processos de promoção sustentável de qualidade e equidade educacional em escolas situadas em contextos de alta vulnerabilidade social.

Fonte: Baseado no Projeto da Pesquisa FAPESP.

Essa pesquisa de Mestrado faz parte da dimensão 4 da pesquisa FAPESP. É focalizada na implementação do PAIC no estado do Ceará versando sobre a adesão, compreensão, interação e discricionariedade dos agentes considerando a implementação da política em um território vulnerável na cidade de Fortaleza. As outras dimensões do objetivo (iv) serão investigadas pelos demais pesquisadores associados.

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral dessa pesquisa é analisar a implementação do PAIC<sup>5</sup> na rede pública de ensino do município de Fortaleza (CE) em um contexto de vulnerabilidade social. Neste sentido, analisamos a implementação desse Programa considerando alguns fatores que a literatura considera relevantes para a consecução dos objetivos de uma política, a partir da perspectiva dos implementadores: a adesão dos atores vinculados, a compreensão do programa, a discricionariedade, os processos de interação entre os atores, as formações e capacitações e como os contextos de vulnerabilidade social influenciam as estratégias de implementação.

A alfabetização é analisada como um processo que envolve o ensino e a aprendizagem na fase inicial da vida escolar de crianças. Para Mortatti (2010, p. 329) alfabetizar “é um processo complexo e multifacetado que envolve ações especificamente humanas e, portanto, políticas, caracterizando-se como dever do Estado e direito constitucional do cidadão”. E para garantir o direito de alfabetização das crianças é necessário formular e implementar ações eficazes visando a inclusão, e que responda as necessidades políticas sociais e educacionais.

O Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>6</sup> determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional voltada para a alfabetização. Dentre as estabelecidas, a meta 5 prevê que todas as crianças devem ser alfabetizadas, no máximo, até o 3º ano do Ensino Fundamental I (EFI) até 2024. Dentre as estratégias que devem ser implementadas para o cumprimento desta meta inclui: instituir instrumentos de avaliação para aferir a alfabetização das crianças e estimular os sistemas de ensino e escolas a criar instrumentos de avaliação e monitoramento; promover o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas; melhorar a qualidade da formação inicial e estimular a formação continuada dos professores. Em 2017, foi aprovada a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Fundamental, que

---

<sup>5</sup> Formulado em 2007, o Programa foi nomeado Programa de Alfabetização na Idade Certa, dando centralidade a alfabetização. Após passar por reformulações em 2011 e 2015, o Programa foi ampliado para as outras etapas do Ensino Fundamental, passando a ser chamado de MAIS PAIC – Programa Aprendizagem na Idade Certa. Adotamos nessa pesquisa o nome inicial, pois entendemos que as concepções do Programa permanecem ao longo dos anos, não se restringindo a sua formulação inicial.

<sup>6</sup> O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024. Instituído pela Lei nº 13.005/2014 definiu 10 diretrizes que devem guiar a educação brasileira neste período e estabeleceu 20 metas a serem cumpridas na vigência. Essa mesma lei reitera o princípio de cooperação federativa da política educacional, já presente na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao estabelecer que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano”. Aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal cabem a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 02/09/2020.

determina que as crianças sejam alfabetizadas até o 2º ano da etapa, ano anterior ao estipulado pelo PNE.

O Observatório do PNE<sup>7</sup>, através dos indicadores da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA)<sup>8</sup> de leitura e escrita, realizada em 2016, mostra um panorama do desempenho dos estudantes no final do ciclo de alfabetização (3º ano), fase na qual os alunos deveriam estar alfabetizados. Seus resultados indicam que, em 2016, apenas 45.3% das crianças do 3º ano do EFI tinham aprendizagem adequada em leitura, isso significa que 54.7% dos alunos ainda não estão alfabetizados adequadamente no 3º ano do EFI. Na escrita os dados melhoram um pouco, 66.1% dos alunos apresentam aprendizagem adequada em escrita.

Ainda de acordo com os resultados da ANA, considerando a região Nordeste do país no nível de aprendizagem em leitura, apenas 30.8% dos alunos se encontram em nível adequado de proficiência. No Ceará 54.8% e na cidade de Fortaleza 55.7%. Já no nível de aprendizagem de escrita, à região Nordeste apresenta 49.2%, o Ceará 70.7% e Fortaleza 76.3% dos alunos apresentam a aprendizagem adequada.

Os resultados revelam que o cenário da alfabetização no país é muito grave. Os alunos entram na escola, passam anos na escola e saem do EFI sem estar alfabetizados. Mortatti (2010) ressalta que o processo de alfabetização passou a ser considerado prática escolarizada na primeira década Republicana, e foi somente a partir dos anos de 1930 que a educação e a alfabetização passaram a integrar as discussões da agenda das políticas públicas. No contexto atual, a alfabetização é uma temática amplamente discutida na agenda das políticas públicas, porém, os índices educacionais demonstram que ainda não conseguimos garantir que todas as crianças concluam o 3º ano do EFI alfabetizadas.

Quando analisamos os dados dos resultados da ANA a região Nordeste do país tem apresentado resultados ainda piores, quando comparados com os resultados do Brasil. Inserido nessa região, o estado do Ceará, tem se destacado. Fortaleza apresenta resultados ainda melhores quando comparados com o estado.

---

<sup>7</sup> O observatório do PNE é um projeto que busca monitorar o PNE, dando transparência aos dados da Educação brasileira e contribuindo para que o plano siga como uma agenda norteadora das políticas educacionais. Fonte: <<https://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em 06/04/2021.

<sup>8</sup> A ANA, um dos instrumentos do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), avalia os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, a alfabetização em matemática e as condições de oferta do ciclo de alfabetização das redes públicas. Passam pela avaliação todos os estudantes do terceiro ano do ensino fundamental matriculados nas escolas públicas no ano da aplicação da avaliação. Em 2016, os testes da ANA foram aplicados para 2,5 milhões de estudantes, de 50 mil escolas e 100 mil turmas. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/36188>>. Acesso em 28/05/2021.

Os indicadores destoantes do Ceará podem ser explicados através dos trabalhos desenvolvidos voltados para a alfabetização com foco na implementação de políticas públicas. A identificação do problema na alfabetização teve início com o trabalho realizado pelo Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar<sup>9</sup>, que foi criado em 2004, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, através da iniciativa do deputado Ivo Gomes. O comitê tinha como objetivo, apontar os problemas do analfabetismo no estado.

Gusmão e Ribeiro (2011) apontam que o Comitê, em 2006, realizou uma pesquisa que objetivou investigar e avaliar o nível de alfabetização dos alunos do 2º ano do EFI. Os estudos revelaram que, o estado apresentava uma elevada taxa de analfabetismo no EFI. Naquele ano, somente 15% de uma amostra de cerca de 8.000 alunos saíam desta etapa alfabetizados, ou seja, liam e compreendiam um pequeno texto de maneira adequada. Encontraram também, problemas na formação do professor alfabetizador, nas metodologias utilizadas em sala de aula e na organização escolar. Diante destes resultados identificou-se a necessidade de buscar uma solução para os problemas de alfabetização encontrados no estado.

Na busca de resultados para a melhoria da educação, Governo Federal e Estadual priorizaram a agenda de discussões sobre a alfabetização e procuram formular e implementar políticas públicas que resolvessem o problema apresentado. Essas discussões se tornaram possíveis a partir da Constituição Federal de 1988, ao trazer o federalismo e o sistema de colaboração entre as esferas federal, estadual e municipal, possibilitando a descentralização dos serviços públicos e oferecendo mais autonomia a estados e municípios posteriormente consolidado em 1996 na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

No Ceará, com os problemas de alfabetização apresentados pelo relatório do Comitê, o governo do Estado formulou e implementou, em 2007, o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). O Programa foi criado com base no princípio de colaboração entre estado e municípios. Para Gusmão; Ribeiro (2011) além de basear-se na experiência do Comitê a experiência do município de Sobral, que implementou política parecida no começo dos anos 2000, também influenciou na formulação do PAIC, pois os gestores que participaram da política implementada no município estavam também na Secretaria Estadual de Educação do Ceará (SEDUC).

De acordo com Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) o PAIC é definido pela SEDUC como uma política de cooperação entre o estado do Ceará e os municípios, que juntos, trabalham na implementação de políticas públicas voltadas para garantir o direito de

---

<sup>9</sup> O comitê era constituído pela Assembleia Legislativa, UNICEF, APRECE, UNDIME/CE, INEP/MEC, e Universidades Cearenses como UECE, UFC, UVA, URCA e UNIFOR.

aprendizagem com foco na alfabetização no EFI. O programa tem o objetivo de alfabetizar todos os alunos da rede pública de ensino até os sete anos de idade. Após a implementação do PAIC o Ceará apresentou resultados impressionantes quando considerado os resultados nas avaliações em relação à alfabetização. O Ceará conseguiu alcançar, na rede pública de ensino dos anos iniciais do EFI, a elevação dos indicadores educacionais. Além disso, foi possível observar que a diferença de desempenho entre grupos sociais apresentou uma diminuição, gerando mais equidade na educação.

Pesquisas realizadas por Soares e Alves (2003); Soares e Andrade (2006); Franco *et al.* (2007), apontam que a equidade na educação básica, em termos de aprendizagem, é um problema que se apresenta em diversas regiões do país. A equidade na educação básica consiste no alcance da distribuição de conhecimento considerando que todos os alunos, independente de sua situação de origem, alcancem níveis adequados de resultados em uma determinada etapa da escolaridade (DUBET, 2009; RIBEIRO, 2014). A equidade educacional é mais difícil de ser alcançada quando consideramos a vulnerabilidade do território. Pesquisas realizadas por Kaztman (2000); Torres *et al.* (2008); Érnica e Batista (2012); e Ben Ayed (2012) apontam que há maiores dificuldades de implementação de políticas públicas nestas áreas. A população dos bairros mais pobres encontra dificuldade de acesso aos bens e serviços públicos por fatores socioeconômicos. O que pode acarretar em falta de acesso a bens culturais, a mobilidade urbana restrita e a serviços públicos de qualidade, caracterizando a vulnerabilidade de um território.

Considerando a vulnerabilidade do território, políticas educacionais eficazes podem corrigir as desigualdades escolares e contribuir com a capacidade de gerar um nível de equidade adequado, proporcionando aos alunos, independentemente das características sociais que apreendam os conhecimentos determinados para a série/ano.

Para Oliveira (2019), as políticas educacionais produzem efeitos específicos que se concretizam nas instituições, influenciando no trabalho dos profissionais e também no desempenho dos alunos. As instituições educacionais são perpassadas por questões sociais e podem ser permeadas por políticas de diferentes áreas, visto que, na escola articulam-se questões de toda ordem social. Para o autor, o processo de implementação de uma política é complexo e caracterizado por diversas combinações e estratégias decisórias que refletem na ação, decisão, percepção, tradução e interpretação dos atores em relação às políticas. Nessa perspectiva, vários elementos e dimensões devem ser incorporados à análise do processo de disponibilização da ação pública jogando luzes sobre como os atores são mobilizados nos espaços escolares.



De acordo com Lotta (2014), pesquisas sobre implementação de políticas públicas ainda são incipientes no Brasil e ampliar as formas de discussão destes processos, incluindo na análise os sujeitos e os diferentes modelos, torna-se necessário devido sua diversificação e complexidade. É necessário considerar que as tomadas de decisões e planejamento da política, nas etapas da agenda e formulação, não significa que haverá sucesso no momento da sua execução, visto que, mudanças podem ocorrer ao longo do percurso, de acordo com valores e ações individuais dos agentes implementadores, o que pode resultar em algumas transformações no programa e influenciar nos resultados. Trata-se de um processo que envolve diferentes e diversas variáveis socioculturais, econômicas e políticas.

Estudar como os indivíduos compreendem e agem frente às decisões no processo de implementação de políticas educacionais nas instituições é importante para entender qual é o caminho percorrido pela política, desde sua formulação até chegar à sua concretização. A atuação dos agentes é de extrema relevância, pois, podem afetar as oportunidades dos indivíduos, gerando consequências, podendo ser negativas ou positivas, dependendo da forma como é ofertado o serviço.

Diante dos fatos apresentados, estudar o PAIC, a partir da atuação dos agentes implementadores, é um caminho oportuno para compreender como foram produzidos os avanços no campo educacional. Estudar como estes sujeitos se envolvem nestes processos para compreendermos as dimensões que perpassam o processo de implementação de políticas educacionais e sua correspondência em territórios com contexto de vulnerabilidade social.

Devido à importância da atuação desses agentes implementadores, o que move esta pesquisa é a constante busca pela compreensão de como a implementação do PAIC se concretiza em um contexto de território vulnerável, considerando não somente os agentes em “nível de rua”, mas também os implementadores de alto escalão e médio escalão. Analisando como esses agentes agem e percebem as regras e diretrizes a que estão submetidos.

Essa pesquisa sobre a implementação de uma política como o PAIC, que envolve principalmente proposta para a alfabetização de crianças, é fundamental. Como ressalta Perez (2010), as pesquisas que se dedicam a análises de implementação são importantes devido à complexidade das políticas educacionais que são sempre cercadas por conflitos, interesses e grandes orçamentos. Para o autor é importante pesquisar sob que condições as diversas políticas educacionais são implementadas, como elas funcionam e se são exitosas, visando compreender essa complexidade da área educacional.

Desta forma, para compreender a implementação do PAIC numa região de alta vulnerabilidade de Fortaleza, os dados foram coletados através de entrevistas com roteiro

semiestruturados com 36 profissionais envolvidos na implementação do Programa. Foram entrevistados 14 agentes de alto escalão, lotados na Secretaria Estadual do Ceará (SEDUC), 12 agentes de alto escalão, lotados na Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (SME), 03 agentes de médio escalão lotados em uma escola da rede municipal de Fortaleza e 08 profissionais de nível de rua, lotados também na escola.

As análises abrangeram quatro dimensões: (1) *percepções dos agentes implementadores* sobre o Programa; (2) *práticas e estratégias dos agentes implementadores* na implementação; (3) *formação e capacitação*; e (4) *o contexto e vulnerabilidade social* que dificultam as condições de aprendizagem. As categorias de análise distribuídas nas quatro dimensões foram organizadas advindas do referencial teórico e da pesquisa realizada por Di Giusto (2018), que junto a essa pesquisa buscam responder a dimensão 4 da pesquisa FAPESP.

Essa dissertação está estruturada em cinco capítulos além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta o percurso metodológico e as estratégias metodológicas que foram realizadas na investigação desta pesquisa. Dividida em quatro fases: fase I - pesquisa de documentos e revisão da literatura; fase II - caracterização do território e das instituições; fase III - entrevistas e; fase IV - procedimentos de análise dos dados da pesquisa.

No segundo capítulo apresenta-se os referenciais teóricos sobre implementação de políticas educacionais, versando sobre as perspectivas dos agentes implementadores, aprofundando o papel destes agentes participantes do processo e as modificações ocorridas na forma de compreender a relevância do processo de implementação. Apresenta-se ainda a discussão em relação aos referenciais teóricos sobre vulnerabilidade social no campo da educação. Discutindo sobre quais fatores decorrentes podem influenciar na implementação das políticas nestes territórios.

O terceiro capítulo é voltado á contextualização histórica do PAIC. Foi apresentado um panorama sobre o pacto de cooperação no estado do Ceará, a alfabetização, objetivos, estruturação, arranjo institucional, e apresentamos as perspectivas de outros estudos sobre o Programa.

Por fim, o quarto e quinto capítulos são destinados a apresentar a análise e a discussão dos resultados da pesquisa, com base nas entrevistas realizadas com agentes envolvidos na implementação do Programa, de maneira a buscar, nas falas dos entrevistados, evidências acerca de suas percepções sobre a implementação do PAIC.

## 1 METODOLOGIA

O objetivo desse capítulo é apresentar o percurso metodológico da pesquisa, delineando as linhas gerais que subsidiaram a coleta de dados, as fases de ordenação da pesquisa e a forma de condução e organização dos dados obtidos. Gil (2008) discorre que, para um conhecimento possa ser considerado científico, é necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação e determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento.

Esta pesquisa analisou como se dá a implementação do PAIC em relação a adesão, compreensão, discricionariedade e interação dos agentes implementadores do Programa nas instituições em que trabalham, considerando um contexto de vulnerabilidade social no município de Fortaleza. Utilizou-se como referência para elaboração da presente metodologia, a pesquisa “Implementação de políticas públicas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social”<sup>10</sup>, na qual esta pesquisa está vinculada.

Considerando a natureza da pesquisa que se pretendeu desenvolver, optou-se por abordagem qualitativa, envolvendo a utilização de entrevista semiestruturada. A escolha dessa abordagem encontra fundamento na afirmativa de Minayo (2001), de que a pesquisa qualitativa trabalha com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Preocupa-se com questões particulares da pesquisa que trabalha com o espaço das relações, processos e fenômenos que não podem ser definidos por variáveis como as aspirações, crenças, valores e atitudes. Goldenberg (2004) ressalta que na pesquisa qualitativa o ponto central se dá no aprofundamento da compreensão de um grupo, organização, instituição, trajetórias, etc. A autora descreve ainda:

Os dados da pesquisa qualitativa objetivam uma compreensão profunda de certos fenômenos sociais apoiados no pressuposto da maior relevância do aspecto subjetivo da ação social. Contrapõem-se, assim, à incapacidade da estatística de dar conta dos fenômenos complexos e da singularidade dos fenômenos que não podem ser identificados através de questionários padronizados (GOLDENBERG, 2004, p. 49).

Isto posto, com a finalidade de responder aos objetivos estabelecidos, esta pesquisa está estruturada em quatro fases, assim descritas:

Fase I - Pesquisa de documentos e revisão da literatura;

Fase II - Caracterização do território e das instituições;

---

<sup>10</sup> Os dados coletados nas entrevistas, utilizados nesta pesquisa foram coletados pelos pesquisadores da pesquisa FAPESP e compartilhados entre os pesquisadores associados para o desenvolvimento de pesquisas de Mestrado e Doutorado.

Fase III - Entrevistas;

Fase IV- Procedimentos de análise dos dados da pesquisa.

Como a coleta de dados no campo em Fortaleza foi realizada por diversos pesquisadores associados à pesquisa da FAPESP, as fases descritas nessa pesquisa ocorreram paralelamente, e uma fase não sobrepôs à outra. São detalhadas nas seções a seguir.

### **1.1 Fase I – Pesquisa de documentos e revisão da literatura**

A fim de compreender os efeitos na implementação do Programa em territórios vulneráveis, foi realizado um levantamento e análise acerca das referências sobre as temáticas relevantes. A pesquisa foi realizada na base *Scielo*, de março de 2019 a abril de 2021, utilizando-se as expressões: implementação de políticas públicas; políticas educacionais; vulnerabilidade social, desigualdade social e alfabetização. Foram utilizadas também referências indicadas pelo professor orientador, pela professora coorientadora, pelas professoras que compuseram as bancas de qualificação e defesa dessa pesquisa e também dos professores das disciplinas cursadas para obtenção dos créditos no Programa de Mestrado em Educação.

Para buscar informações que ajudassem na compreensão do Programa foi realizada uma pesquisa de documentos e bibliográfica. Com o objetivo de sintetizar as conclusões de um conjunto de pesquisas sobre as temáticas específicas desse estudo. A pesquisa envolveu a consulta no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Portal de Periódicos da Capes, na *Scientific Electronic Library Online (SciELO)* e no *Google Scholar*. Os descritores utilizados foram: “Programa Alfabetização na Idade Certa” e “PAIC”. Foram consideradas pesquisas publicadas no período de 2013 a 2021.

Foram catalogadas 34 pesquisas classificadas como teses e dissertações decorrentes do Banco de Teses e Dissertações da Capes, duas pesquisas no Portal de Periódicos da Capes e 303 pesquisas no Google Scholar. Nessa revisão, optou-se por incluir apenas os textos decorrentes de pesquisas que envolvessem a temática específica de política pública. Os demais trabalhos, não foram incluídos, mas constituem fonte de pesquisa para outros trabalhos que tenham, como objetivo, analisar o PAIC sobre outras perspectivas como: práticas em sala de aula, formação de professores, o trabalho realizado com leitura/literatura e avaliações externas.

Segundo Ludke e Andre (2018), os documentos são fontes naturais e poderosas de informações. Por intermédio dos documentos oficiais (leis, decretos, pareceres) e técnicos (relatório, planejamento) do Programa, foi possível averiguar elementos que completaram as outras técnicas de coleta de dados desta pesquisa. Esses documentos foram acessados em sites do Governo Estadual. Outras informações dentro do contexto geográfico e educacional também se fizeram importantes, de tal modo que foram acessados dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPCEA) Fundação Tide Setubal, QEdu, Todos Pela Educação e o Anuário do Ceará.

## **1.2 Fase II - Caracterização do território e das instituições**

O objetivo dessa seção é caracterizar e contextualizar, brevemente, o território e as instituições nos quais os sujeitos, dessa pesquisa, estão inseridos. Torna-se necessário conhecer quem são essas instituições onde atuam os sujeitos e em que condições trabalham para um melhor entendimento dos resultados.

Nesta seção torna-se importante ressaltar suas possíveis deficiências quanto à caracterização do território e das instituições, visto que, devido a Pandemia do Covid-19 (SARS-CoV-2), que assolou o mundo inteiro de 2020 até a data de conclusão dessa pesquisa, impôs dificuldades impedindo a visita ao campo para complementação dos dados coletados pelos pesquisadores da pesquisa FAPESP<sup>11</sup>.

### *1.2.1 O território: A cidade de Fortaleza e o Bairro Bom Jardim*

Fortaleza é um município brasileiro, capital do estado do Ceará pertencente a região nordeste do país. É a maior cidade do estado e de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)<sup>12</sup>. No último Censo (2010) o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>13</sup> era de 0,754 (1º no estado do Ceará e 486º no Brasil). O município tinha um

---

<sup>11</sup> A caracterização das instituições e do território foi escrita baseada em dados estatísticos do IBGE, Censo, IPCEA, IPEA, INEP e nos relatórios gerados no âmbito da pesquisa FAPESP.

<sup>12</sup> Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/Fortaleza/panorama>>. Acesso em: 20/06/2020.

<sup>13</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

quantitativo de 2.452.185 pessoas. Em 2018, a estimativa era de 2.643.247 pessoas, passando para 2.686.612 pessoas em 2020.

Em 2018, o salário médio mensal era de 2.8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 32.1%. Em 2010 o percentual da população com rendimento nominal mensal per capita era de até 1/2 salário mínimo. A cidade apresenta 74% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 74.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 13.2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Nos últimos anos Fortaleza tem perpassado por mudanças como o esvaziamento do centro da cidade, êxodo interno com a migração populacional das cidades do interior para a capital, e o surgimento de novos bairros cada vez mais periféricos. Esses fatores impactam na implementação de políticas e fazem emergir demandas num curto espaço de tempo. É a oitava maior concentração urbana, distribuída em 314,14 km<sup>2</sup>, apresentando altos índices de desigualdades. Aproximadamente 43% da população vivem em assentamentos precários, concentrados em 13% do território urbano.

Com o decreto municipal N° 14.899 de 31 de dezembro de 2020<sup>14</sup>, assinado pelo prefeito Roberto Cláudio, Fortaleza passou a ter em sua divisão político administrativa, 121 bairros<sup>15</sup>, 12 Secretarias Executivas Regionais (SER I, SER II, SER III, SER IV, SER V, SER VI, SER VII, SER VIII, SER IX, SER X, SER XI e SER XII) e 39 Territórios.

Podemos observar na FIG. 1<sup>16</sup>, a seguir, o mapa territorial dos bairros e regionais de Fortaleza. O município tem limite com outros seis municípios: Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz. A escola campo deste estudo, denominada aqui de Escola Sol<sup>17</sup>, está situada no bairro Bom jardim, (indicado no mapa com um círculo) e pertence a Regional V (SER V).

---

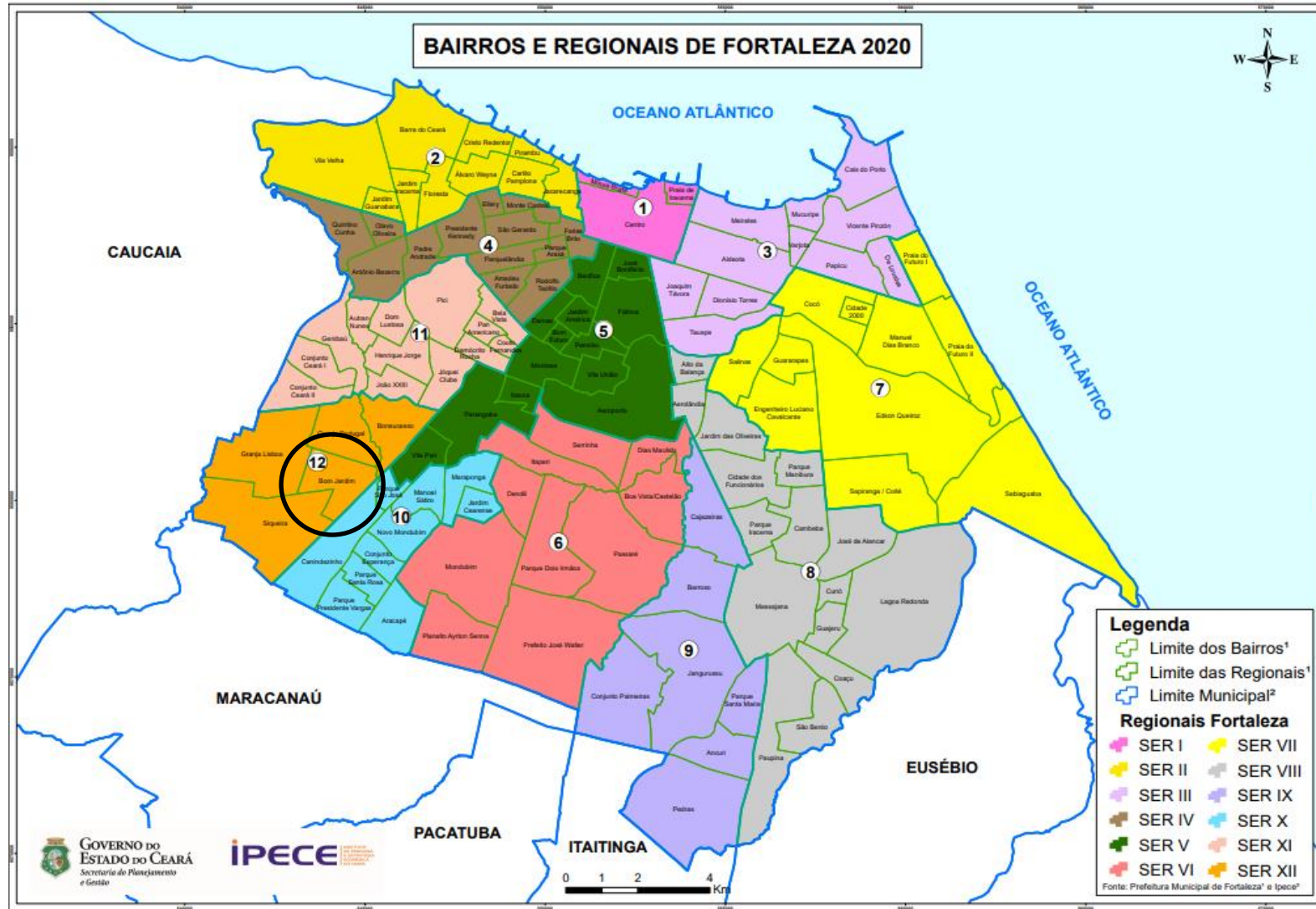
<sup>14</sup> Desde 1997, durante a gestão do Prefeito Juraci Vieira de Magalhães, a administração executiva da prefeitura esteve dividida em subprefeituras chamadas de Secretarias Executivas Regionais (SERs) que foram ao todo sete (SER I, SER II, SER III, SER IV, SER V, SER VI e a regional do Centro (criada em 2011)). Porém essa divisão administrativa ficou vigente até 2020. O decreto municipal N° 14.899 de 31 de dezembro de 2020 suspendeu a divisão anterior e a partir dessa data, Fortaleza passou a ter 12 SERs e 39 territórios.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-em-bairros/>>. Acesso em: 14/02/2021.

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1//11//pdf/MaparegionaisFortaleza2019.pdf>>. Acesso em: 10/02/2021.

<sup>17</sup> A fim de questões éticas relacionadas à pesquisa, a escola investigada neste estudo recebeu a identificação com nome fictício de Escola Sol.

Figura 1 - Mapa territorial dos bairros e regionais de Fortaleza.



Fonte: IPECE/CE.

A SER V território no qual está inserida a Escola Sol é dividida nos seguintes bairros: Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. Juntos, em 2010, esses bairros corresponderam a 204.277 da população total de Fortaleza. Na TAB.1 podemos observar o IDH e o número da população desses cinco bairros:

Tabela 1 - IDH e o número da população dos bairros: Bom Jardim, Bonsucesso, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira.

Bairro	Bom Jardim	Bonsucesso	Granja Lisboa	Granja Portugal	Siqueira
População	37.758	41.198	52.042	39.651	33.628
IDH	0,195	0,262	0,170	0,190	0,149

Fonte: Baseado nos dados IBGE (2010).

Um estudo realizado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico de Fortaleza (2014)<sup>18</sup> buscou verificar o desenvolvimento humano na cidade de Fortaleza. Realizaram uma análise comparativa do padrão de vida das pessoas com ênfase nos indicadores de renda, educação e longevidade. O estudo demonstrou que a SER V apresentou os bairros com o pior desempenho, considerando o IDH. Entre os 119 bairros<sup>19</sup> existentes na capital, Bom Jardim e Granja Lisboa estavam, respectivamente, nas posições 104º (IDH - 0,195) e 105º (IDH - 0,190) do ranking local. Portanto, entre os 20 IDHs mais baixos do município. Para efeito comparativo, o IDH Municipal foi de 0,754, o que é considerado relativamente alto.

A habitação no Bom jardim iniciou-se entre 1960 e 1980, o processo de ocupação seja pela compra de lotes ou por meio de invasão de terras, tinha por principal motivo a aquisição da tão sonhada “casa própria”. José Mapurunga (2015), em publicação de memórias e crônicas encomendada pela Secretaria Municipal de Cultura de Fortaleza, cita que os primeiros moradores da região eram sertanejos pobres que chegaram a Fortaleza nos anos de 1950, ou de pessoas que tinham passado por outras periferias da cidade antes de adquirirem seus lotes, buscando moradia mais próxima das fábricas e de postos de trabalhos e moradia que futuramente fizessem parte da cidade.

As divisões político-administrativas dos bairros por vezes são pouco percebidas no cotidiano das comunidades. Anterior a mudanças das SERs<sup>20</sup>, em grande medida, a região era reconhecida pela população como Grande Bom Jardim que compreendia, principalmente, os

<sup>18</sup> O Estudo foi baseado no Censo Realizado pelo IBGE em 2010.

<sup>19</sup> Em 2014 quando o estudo foi feito ainda vigorava a antiga divisão territorial de Fortaleza que Com o decreto municipal N° 14.899 de 31 de dezembro de 2020 passou-se a considerar 121 bairros no município.

<sup>20</sup> Mudança explicada na nota de rodapé n.º8.



seguintes bairros: Bom Jardim, Canindezinho, Granja Lisboa, Granja Portugal e Siqueira. Esses mesmos bairros são recortados por subdivisões que podem ser compreendidas por seus residentes como “comunidades”, espécies de “micro bairros”. Tais comunidades, recorrentemente, são reconhecidas por seus moradores como pertencentes ao território mais amplo compreendido como Grande Bom Jardim. Essa compreensão pode ser difusa, visto a proximidade dos bairros.

Observa-se no mapa territorial de Fortaleza (FIG. 1) o bairro Bom Jardim em perspectiva geográfica está nas proximidades em relação ao limite do município de Fortaleza com o município Caucaia, que pertence a Região Metropolitana de Fortaleza. O limite nos ajuda a compreender o caráter de fronteira da região. O bairro está geograficamente distante do “centro” da cidade e dos serviços ofertados, decorrente do processo de urbanização que costumeiramente demoram chegar às regiões geograficamente periféricas.

Entre os anos de 1980 e 1990, o crescimento populacional do Grande Bom Jardim é marcado pela falta de planejamento urbano e da criação de infraestrutura adequada para a vida no espaço urbano, originando favelas e assentamentos precários. Sua estrutura em 2020 apresentou uma área de 2,44 Km<sup>2</sup> com 4.793 inscrições residenciais, 891 inscrições comerciais 34 inscrições de prestação de serviço e uma inscrição de indústria. Um Centro de Atenção Psicossocial CAPS, duas Unidades de Atenção Primária a Saúde (UAPS) e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Possui ciclofaixa, ciclorota, ciclovia e pontos de ônibus.

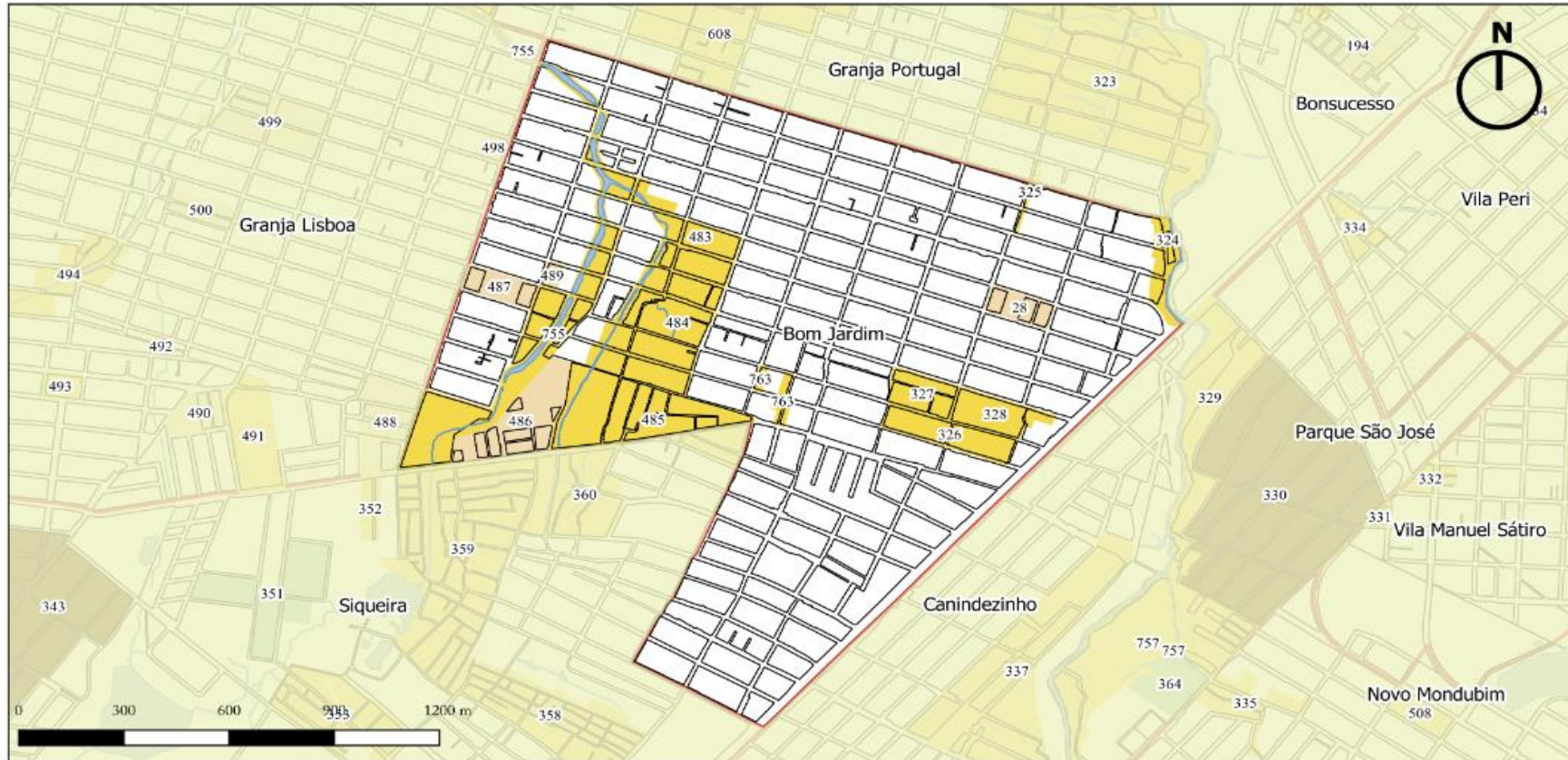
Considerando a carga histórica de representação da região composta por identidades culturais e espaciais, que por vezes é perpassada por estigmatização, o bairro é conhecido como um “lugar violento”. De um ponto de vista, isso pode ocorrer pela resultante da oposição do que é “centro” e do que é “periferia”.

As fronteiras no território com os outros bairros, devido ao processo de conurbação, são imperceptíveis visto que as ruas se interligam sem marco físico aparente e com a presença de casas populares. Na FIG. 2<sup>21</sup> demonstra o mapa territorial dos assentamentos precários do bairro Bom Jardim e as fronteiras entre os bairros.

---

<sup>21</sup> Fonte: <<https://mapas.fortaleza.ce.gov.br/fortaleza-em-bairros/>>. Acesso em: 15/02/2021.

Figura 2 - Mapa territorial dos assentamentos precários do Bairro Bom Jardim.



**Assentamentos Precários**

**Bom Jardim**

Fonte: PLHIS (2012)  
Atualização: IPLANFOR (2020)

- FAVELA
- 324 - Parque Olivândia
- 325 - Beco da Prefeitura
- 326 - Rei do Gado
- 327 - Oscar Bressano (Waldemar Paes) / Rei do Gado
- 328 - Forró do Betinho / Rei do Gado
- 483 - Favela santa teresinha
- 484 - Comunidade Parque Santo Amaro
- 485 - Favela do Pantanal/Nova Friburgo
- 608 - Comunidade Lagoa do Mela Mela
- MUTIRÃO
- 28 - A21
- 486 - Mutirão Estrada da Urucutuba
- 487 - Veneza/ Daniel Castro
- 488 - A4/A5/A24/ Nova Vida
- 489 - Irmã Dulce I
- 498 - A3
- Limites Bairro
- 755 - Comunidade Canal Leste
- 763 - Travessa Itú



O processo de ocupação, seja por favelas, assentamentos precários, conjuntos habitacionais ou loteamentos, originam espaços ainda mais recortados que a divisão dos bairros apresentados no mapa da FIG. 1. As favelas e os assentamentos, em termos territoriais, estão presentes em mais de um bairro, incidindo nos bairros vizinhos ao bairro Bom Jardim. Considerando a região da SER V, destaca-se uma grande presença de assentamentos precários e favelas que ganham novas nomenclaturas, formando comunidades entre os bairros vizinhos. Nos bairros da periferia existe a consolidação de grupos armados conhecidos como “facções”<sup>22</sup>. Ao andar pelo bairro é possível observar marcações nos muros que, segundo os moradores, é uma indicação de delimitação de espaço de cada facção. Esse fator se tornou fundamental para compreender as diversas dimensões territoriais da cidade, resultando em surgimento de fronteiras simbólicas em áreas de conflitos. Tais dinâmicas afetaram também as compreensões espaciais das comunidades, delimitando recursos e serviços públicos a que os moradores podem acessar considerando essa delimitação simbólica.

Considerando a dimensão da educação, no Censo Escolar de 2018, Fortaleza apresentou os seguintes dados, descritos na TAB.2, em relação ao número de matrículas considerando na rede pública de ensino regular (municipal e estadual):

Tabela 2 - Número de matrículas no município de Fortaleza (2018).

Município	Dependência administrativa	Educação Infantil		Ensino Fundamental	
		Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental I	Ensino Fundamental II
Fortaleza	Estadual	-	-	988	14.609
	Municipal	20.956	25.363	83.328	64810

Fonte: Baseado nos dados INEP/MEC.

A taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade é de 96,1 %. Ocupando a posição de 161º de 184 municípios do estado. De acordo com o Anuário do Ceará<sup>23</sup> a Taxa de Abandono em 2018 no EFI (até o 5º ano) foi de 0,3 e de 1,2 no Ensino Fundamental II (EFII) (do 6º ao 9º ano).

<sup>22</sup> Reunião das pessoas que se comportam ou pensam de uma maneira diferente em relação às pessoas que fazem parte do seu próprio grupo, partido etc. Reunião daqueles que causam perturbação à ordem pública ou têm propósitos ilícitos: facção criminosa. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/facciao/>>. Acesso em: 13/03/2021.

<sup>23</sup> Disponível em: < <https://www.anuarioceara.com.br/>>. Acesso em: 20/06/2020.

Nos últimos anos, a rede escolar municipal tem apresentado indicadores em constante evolução, desde o crescimento de matrícula e a melhoria nos indicadores de desempenho nas avaliações de larga escala. Dados referentes ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica<sup>24</sup> (IDEB), mostram que no período de 2005 a 2017, houve um crescimento do índice no EFI.

Na TAB.3 a seguir podemos verificar os resultados nas avaliações do IDEB comparando os resultados alcançados de 2005 a 2017, as médias alcançadas nos últimos anos e as metas projetadas na rede pública para o Brasil, o estado do Ceará e a cidade de Fortaleza.

Tabela 3 - IBEB - Ensino Fundamental: 5º ano (Brasil; Ceará e Fortaleza).

	IDEB OBSERVADO							METAS							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
<b>Brasil</b>	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
<b>Ceará</b>	2.8	3.5	4.1	4.7	5.0	5.7	6.1	2.9	3.2	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1
<b>Fortaleza</b>	3.3	3.5	3.9	4.2	4.7	5.4	6.0	3.3	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5

Fonte: Baseado em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

Em 2005, o IDEB observado na cidade de Fortaleza era de 3.3 e em 2017, essa média quase dobrou, passando para 6.0 pontos. Percebemos o aumento das médias também para o estado do Ceará e para o Brasil. É desejável que ao longo dos anos essa taxa cresça em todo país, mas podemos constatar que o estado do Ceará apresentou um movimento mais intenso e teve um crescimento destoante quando comparado com a média brasileira. É possível observar que o estado tem aumentado sua média nos últimos anos. Em 2015 superou a meta projetada para o ano de 2021, além de aumentar a nota, conseguiu também manter estabilidade no desempenho alcançado.

Frente aos dados apresentados a justificativa sobre a escolha de Fortaleza para essa pesquisa se compreende no critério do território. Segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2018), Fortaleza está entre as quatro metrópoles do Brasil que mais agravaram as condições de vulnerabilidade social entre 2011 a 2015. E que, apesar da condição de vulnerabilidade do território, tem gerado resultados exitosos na qualidade da educação apresentando resultados exitosos nas avaliações em larga escala e no IDEB.

<sup>24</sup> IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é um indicador criado pelo governo federal para medir a qualidade do ensino nas escolas públicas. Ele é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/ideb>>. Acesso em: 12/01/2020.

### *1.2.2 Secretaria Estadual de Educação – SEDUC/CEARÁ*

De acordo com o portal da SEDUC<sup>25</sup>, a Secretaria inicialmente era como uma Inspeção Geral da Instrução Pública. Através do Decreto 1.375, de 15 de setembro de 1916, tinha como objetivo a inspeção do ensino primário do estado, e a execução das deliberações do Governo para esse mesmo ensino. Em dezembro de 1945, o Decreto Lei nº 1.440 cria a Secretaria de Educação e Saúde do Estado do Ceará e seus serviços em uma única pasta. A partir de um decreto assinado em 1961, o governo retira da pasta as atividades da área de saúde e inclui a cultura, passando a chamar-se Secretaria de Educação e Cultura. Somente em 1996 a Secretaria teve seu nome mudado para Secretaria de Educação Básica na Lei nº 12.613, de 07/08/1996. Com a missão de garantir educação básica com equidade com foco no sucesso do aluno.

Desde a criação do PAIC em 2007, ocuparam o cargo de secretários de Educação: Maria Izolda Cella de Arruda Coelho (2007-2014), Maurício Holanda Maia (2014-2016), Antônio Idilvan de Lima Alencar (2016-2018), Rogers Vasconcelos Mendes (2018-2019), Eliana Nunes Estrela (2019-atual)<sup>26</sup>.

A SEDUC dentre suas principais funções, realiza o gerenciamento administrativo e financeiro, gerenciamento de sistemas, gerenciamento de escolas estaduais e de atividades e projetos dentre os quais podemos citar o PAIC e o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaece).

Dentre as diferentes coordenadorias que fazem parte da SEDUC a que se torna importante neste estudo é a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios para Desenvolvimento da Aprendizagem na Idade Certa (COPEM). Discutiremos mais detalhadamente sobre o PAIC e a COPEM no Capítulo 3 dessa pesquisa.

### *1.2.3 Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza e o Distrito de Educação 5*

A Secretaria Municipal da Educação (SME/Fortaleza) coordena a Política Municipal de Educação, mediante a formulação de políticas públicas e diretrizes gerais, visando à otimização e à garantia de padrões de qualidade do modelo educacional e ao consequente aumento dos índices de escolaridade.

---

<sup>25</sup> Informações acessadas pelo site da SEDUC-CE: Disponível em: <<https://www.seduc.ce.gov.br/>>. Acesso em: 20/04/2020.

<sup>26</sup> Até a data de fechamento dessa dissertação.

Em julho de 2007, a Lei Complementar Nº 0039, criou a SME por meio da reestruturação da Secretaria Municipal de Educação e Assistência Social, separando as pastas da Assistência e Educação. Além da SME, foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social. A separação entre Assistência e Educação proporciona a autonomia na elaboração e no desenvolvimento de projetos e ações.

A Secretaria está dividida em seis Distritos de Educação de nível municipal, de acordo com as regiões de Fortaleza. Cada Distrito atende um número de escolas divididas por região. São responsáveis em realizar o monitoramento, acompanhamento e cursos de formação. Considerando a Secretaria Municipal de Educação, a Escola Sol pertence ao Distrito de Educação 5.

#### *1.2.4 Escola Sol*

Os procedimentos adotados para selecionar a escola foram realizados pelos pesquisadores da qual essa pesquisa está vinculada. Foram considerados dados quantitativos analisando escolas em que a equidade foi ampliada, em contexto de alta vulnerabilidade, na cidade de Fortaleza. Foram calculados indicadores de equidade e definiu-se o indicador de vulnerabilidade (Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) do IPEA).

Os três critérios para que uma escola estivesse incluída na amostra foram: ter apresentado melhoria no indicador de equidade (*P3*) em todos os recortes analisados (classes econômicas, gênero e raça); a média de proficiência de todos os alunos com desempenho abaixo do adequado ter crescido 20 pontos ou mais na Prova Brasil<sup>27</sup>; estar situada em uma área de alta vulnerabilidade (IVS médio, alto ou muito alto).

Dentre as escolas que atenderam aos requisitos anteriores, foram selecionadas aquelas: (i) com o maior IVS possível, (ii) dentre as escolas dessa faixa de vulnerabilidade, aquelas com maior proporção de alunos que atingiram 200 pontos ou mais de desempenho no Saeb e (iii) com, pelo menos, duas turmas de 2º ou 3º anos do EF em 2019. A partir desses critérios, chegou-se a uma amostra com três escolas que podemos observar na TAB.4, a seguir:

---

<sup>27</sup> A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/prova-brasil#:~:text=A%20Prova%20Brasil%20e%20o,Teixeira%20\(Inep%20FMEC\).](http://portal.mec.gov.br/prova-brasil#:~:text=A%20Prova%20Brasil%20e%20o,Teixeira%20(Inep%20FMEC).>)> Acesso em: 05/10/2021.

Tabela 4 - Amostra das escolas selecionadas.

Escola	IVS	P3		P0 ou % de alunos < 200		N. de turmas em 2018		Taxa de participação	
		2011	2017	2011	2017	1º EF	2º EF	2011	2017
Escola 1	Alta	0.026	0.003	0.822	0.389	2	2	84%	97%
Escola 2	Média	0.015	0.001	0.761	0.256	0	0	100%	94%
Escola 3	Média	0.020	0.003	0.820	0.327	3	3	91%	95%

Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

A Escola Sol (Escola 1) foi selecionada por esse estudo, pois apesar de estar em uma área de alta vulnerabilidade social, tem apresentado melhoria dos indicadores educacionais e se demonstrado equitativa.

A Escola Sol, no ano de 2020, obteve 1887 matrículas do ensino infantil ao EFII. Possui três unidades na cidade de Fortaleza. A Unidade I fica localizada no bairro Granja Lisboa, realiza o atendimento do EFII e EJA. A Unidade II localizada no bairro Bom Jardim (são bairros vizinhos, em média 1 km de distância), oferta o EFI de 1º ao 5º ano. A outra unidade da escola (próximo à Unidade II) sedia a creche e ensino infantil. Para esta pesquisa consideramos a Unidade II pela oferta do EFI que contempla a fase da alfabetização. A Unidade II obteve, em 2020, 196 matrículas em dois turnos de funcionamento (manhã e tarde).

No entorno da escola a avenida principal intercala comércios diversos, farmácias, escolas, igrejas, residências de diferentes aspectos. Um rio também corta o bairro, mas devido ao crescimento urbano desordenado se tornou receptor de esgoto. Há algumas quadras da escola encontram-se a Paróquia Santa Cecília e o Centro Cultural do Bom Jardim, equipamento estadual de referência em produção e formação artística, sobretudo de jovens da região.

No bairro as ruas secundárias se estreitam, algumas possuem pavimentação com calçamento, outras ainda menores não possuem a pavimentação. A rua em que à Unidade II da Escola Sol está localizada é de calçamento e possui saneamento e coleta de lixo. As casas se diversificam irregulares, várias casas têm as portas e as janelas da sala diretamente para rua, todas gradeadas, é possível ver o interior de algumas delas ao caminhar pela calçada ou mesmo pela rua. Outras possuem portões que indicam haver uma estreita garagem ou uma pequena área coberta, antes de entrar precisamente no interior da residência.

O prédio da Escola Sol é de estrutura antiga (uma escola privada e que foi repassada, posteriormente, para a rede municipal). Pelo portão entramos na escola por um corredor curto

e sempre escuro. Nas paredes são visíveis informativos, placas de premiações da escola, mensagens de acolhida e outras decorações. O corredor se abre para o pátio da escola, à esquerda as salas seguem em um mesmo pavilhão.

O térreo abriga cinco salas de aulas (que atendem a turmas de 1º Ano ao 5º Ano), uma biblioteca, uma sala de professores e uma sala de coordenação pedagógica, além de uma cozinha (não há refeitório), e um pátio com cerca de 150m<sup>2</sup> coberto por um pequeno telhado que abrange uma área de 30m<sup>2</sup> anexo à cozinha. Possui também sanitários para alunos e professores.

As salas de aula seguem o mesmo padrão de organização e disposição do mobiliário. As lousas ficam à direita da porta de entrada e as cadeiras dispostas em fileiras. Nas laterais ficam estantes de livros e recursos pedagógicos, além de um ou dois armários. Nas paredes das salas há sempre cartazes informativos de conteúdos didáticos, ilustrações lúdicas. Em todas as salas, ao lado da lousa, há um pequeno móvel na parede onde ficam disponíveis livros literários para que os estudantes possam utilizar em sala ou levar para casa. Considerando os equipamentos eletrônicos a escola possui um computador com internet, uma impressora e um aparelho de som.

Na Unidade II, a média de 100 crianças, com idade entre seis e 11 anos, e 15 adultos ocupam o espaço em cada turno. Há três funcionários de limpeza e cozinha, um professor readequado, que apoia a coordenação e ocupa o cargo de vice-diretor, a coordenadora e dois seguranças que fazem rodízio durante o dia e à noite. A equipe é composta por sete professoras, sendo cinco profissionais efetivas e duas contratadas.

Considerando os dados apresentados na caracterização das sete professoras da Escola Sol, em relação à escolarização inicial e continuada, tempo de experiência, tempo na escola, residência e formação dos pais, podemos sintetizar, QUADRO 2, a seguir:



**Quadro 2** - Caracterização das professoras da Escola Sol.

<b>Perfil das professoras: informações</b>	<b>Quantidade de professoras</b>
Formação inicial - Pedagogia	07
Pós-graduação	05
Vínculo empregatício - Efetivo	05
Vínculo empregatício - Contrato	02
Tempo de experiência como professora - 15 anos ou mais	05
Tempo na escola até 2 anos	02
Tempo na escola de 3 a 5 anos	03
Tempo na escola 15 anos ou mais	02
Residência próxima da escola	05

Fonte: Baseado no Projeto da Pesquisa FAPESP.

Duas das professoras residem bem próximas à escola, de modo que vão a pé para o trabalho. A maior parte da equipe docente dá aulas na mesma escola nos dois períodos (manhã e tarde). A adequação da formação docente é de 100%, as sete professoras possuem graduação em Pedagogia.

Em 2020, o Indicador de Complexidade de Gestão (ICG)<sup>28</sup> foi 6, que denota escolas de porte grande (mais de 500 matrículas), operando em 3 turnos e com 4 ou mais etapas. Somando as matrículas de Educação Infantil e Especial, Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos tem-se um total de 1887 alunos, em 2020, considerando todas as unidades da escola. Gerir unidades distantes se torna um desafio, em grande medida, pelo número de funcionários de cada unidade, do atendimento aos pais e alunos considerando o número de alunos e também as peculiaridades do território no qual a escola está inserida. A Unidade II é administrada, em grande medida, pela coordenadora pedagógica, que solicita a presença da diretora somente em casos específicos.

Na aprendizagem a escola tem apresentado evolução no resultado do IDEB. Na TAB.5, a seguir, podemos verificar as médias alcançadas nos últimos anos e as metas projetadas para a escola.

<sup>28</sup> Dado acessado pelo INEP. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/complexidade-de-gestao-da-escola>>. Acesso em: 14/03/2021.

Tabela 5 - IDEB - Ensino Fundamental: 5º ano - Escola Sol.

Escola Sol	IDEB observado							Metas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
	2.5	3.1	3.4	3.5	3.7	5.4	5.9	2.6	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8

Fonte: Baseado em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>.

Em 2005, o IDEB observado da escola era de 2.5 pontos e em 2017 o resultado da escola aumentou de forma significativa passando para 5.9 pontos. Podemos constatar que a escola apresentou um crescimento intenso na avaliação, se destacando além da meta projetada para a mesma. Em 2015 a escola superou a meta projetada para o ano de 2021, além de aumentar a nota, conseguiu também manter estabilidade no desempenho alcançado.

### 1.3 Fase III - As entrevistas

A coleta de dados se deu por meio de entrevistas semiestruturadas. Para Ludke e Andre (2018, p.39), a entrevista permite captar imediatamente as informações desejadas. Para as autoras, “uma entrevista bem-feita pode permitir o tratamento de assuntos de natureza estritamente pessoal e íntima, assim como temas de natureza complexa e de escolhas nitidamente individuais”. Permite correções, esclarecimentos e adaptações com o objetivo de obter de maneira eficaz, as informações desejadas. Com o intuito de captar esses fenômenos as entrevistas com roteiros semiestruturados se fez o melhor percurso para responder aos objetivos dessa pesquisa.

As entrevistas<sup>29</sup> foram elaboradas, aplicadas e transcritas pelos pesquisadores da pesquisa vinculada a FAPESP, cujo propósito foi conhecer a implementação do PAIC em um contexto de vulnerabilidade social considerando as dimensões reportadas pela literatura, tais como: características de contexto (institucional e político), adesão, compreensão, valores e interações dos implementadores a política. As entrevistas foram realizadas no Ceará, no município de Fortaleza em duas etapas: A primeira aconteceu em novembro de 2018 e a segunda aconteceu em outubro de 2019<sup>30</sup>.

Participaram das entrevistas profissionais da educação ligados de alguma forma à implementação do PAIC, em situações de gestão ou sala de aula. Agentes da SEDUC, da SME e de uma escola pública municipal da cidade de Fortaleza, a Escola Sol. Os

<sup>29</sup> As entrevistas realizadas resultaram em 645 páginas de transcrição.

<sup>30</sup> As entrevistas foram realizadas em duas etapas devido ao número de entrevistados e diante a necessidade de coletar e captar um quantitativo de dados necessários para responder todas as dimensões da pesquisa FAPESP.

entrevistados ocupavam os seguintes cargos: secretários de educação, orientadores de célula, coordenadores de eixo, secretário executivo, diretor escolar, vice-diretor escolar, coordenador pedagógico e professores. Esses agentes implementadores, de acordo com a literatura e com os objetivos propostos no projeto da pesquisa central (FAPESP) foram classificados como de alto escalão, médio escalão e de nível de rua (de linha de frente). Para Lotta; Pires e Oliveira (2014) os três níveis de implementadores são importantes no desempenho das funções de transformar objetivos políticos e sociais em programas e projetos a serem executados pelos governos.

Partindo da perspectiva que a influência desses atores é diferente no ciclo das políticas públicas, um agente pode transitar em diferentes posições na cadeia de implementação. Os burocratas de alto escalão são entendidos por Fuster (2016) como os que estão lotados em cargos e funções de decisões com responsabilidade política, *policymakers*. Considerando a organização institucional, estão no alto da cadeia de implementação e ocupam um nível estratégico de decisão. Ao mesmo tempo em que são formuladores, também podem participar no processo de implementação da política em uma perspectiva mais estratégica.

Os burocratas de médio escalão estão em uma posição intermediária da política. Para Bonamino, Mota, Ramos e Correa (2019) eles estão envolvidos tanto na formulação como na implementação, trabalham diretamente com os usuários dos serviços públicos, são os responsáveis pela coordenação da fase de implementação. Sua função é importante, pois esses agentes são o elo entre os formuladores e os implementadores. Eles realizam o direcionamento da implementação construindo consensos e valores que são compartilhados juntos aos atores e agências, assim esses implementadores transitam entre os diferentes níveis.

Para Oliveira e Peixoto (2019), os sujeitos implementadores de políticas públicas são os mediadores entre o estado e o cidadão. Lipsky (2019) denomina esses atores de “agentes em nível de rua” que são os sujeitos responsáveis pela tradução das regras e que coloca em prática o programa frente aos usuários. São eles que estão presentes, no modelo educacional, no chão da escola. Estes sujeitos agem de acordo com suas concepções e valores podendo exercer o poder discricionário sobre as políticas públicas promovendo modificações no curso das ações e/ou resultados dos programas. Ao tomar uma decisão, os agentes podem acabar criando meios e objetivos de implementação da política. Assim, no processo de implementação, é importante considerar diversos fatores, entre eles a interação e a discricionabilidade desses sujeitos, como eles exercem suas ações e as colocam em prática.

Os roteiros das entrevistas foram organizados em perguntas abertas, elaboradas com base na literatura utilizada nesta pesquisa. Para Ludke e Andre (2018) esse tipo de roteiro cria uma relação de interação, por não haver uma imposição de uma ordem rígida de questões. A entrevista semiestruturada se desenvolve a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações, fazendo com que as informações apareçam com maior naturalidade. Permitindo que no momento da entrevista possa ser feita correções, adaptações e esclarecimentos. Nesta percepção o entrevistado tinha a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto, sem respostas ou condições fixadas pelo pesquisador, ou mesmo sem se prender a pergunta formulada e dirigida. Os roteiros foram diferentes considerando os três grupos distintos de implementadores: alto escalão, médio escalão e de nível de rua.

**O roteiro I** foi organizado para os seguintes entrevistados:

- a) implementadores de alto escalão: por ser uma política de nível estadual, aqui se considera os agentes lotados na SEDUC: Secretário Estadual de Educação, orientadores de célula, coordenadores de eixo e, na SME: Secretário Municipal de Educação, coordenadores, gerentes, superintendentes.
- b) implementadores de médio escalão: responsáveis intermediários, que traduzem as orientações para os burocratas de rua, diretor escolar, vice-diretor e supervisor pedagógico.

**O roteiro II** foi organizado para os seguintes entrevistados:

- c) implementadores de nível de rua: burocratas de linha de frente: professoras.

A proposta de dinâmica para os agentes implementadores de alto e médio escalão no roteiro I consistiu em quatro dimensões e para os implementadores de nível de rua no roteiro II, cinco dimensões, conforme descrição apresentada no QUADRO 3.

**Quadro 3** - Dimensões dos roteiros de entrevista

	<b>Roteiro I – alto escalão e médio escalão</b>	<b>Roteiro II – de nível de rua</b>
<b>Dimensões</b>	i) Introdução (apresentação; trajetória, história, forma de acesso ao cargo no PAIC, treinamento etc., experiências anteriores, expectativas); ii) Funcionamento do PAIC (ajuda para montar o funcionamento do PAIC do ponto de vista do lugar e do papel do entrevistado); iii) Condições de implementação do programa; iv) Percepções sobre o programa.	i) Introdução (apresentação; trajetória, história, treinamento etc., experiências anteriores, expectativas); ii) Funcionamento do PAIC; iii) Condições de implementação do programa; iv) Percepções sobre o programa; v) Ações específicas do PAIC – EFII.

Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

No roteiro I semiestruturado para agentes de alto e médio escalão incluíram-se 27 questões norteadoras contempladas nas quatro dimensões; e no roteiro II para os agentes de nível de rua, foram 38 questões contempladas nas cinco dimensões. Nos dois roteiros incluíram-se perguntas introdutórias em relação à trajetória de vida do entrevistado. Constavam questionamentos relativos a:

- i) Perfil profissional: escolarização dos pais, formação, trajetória profissional;
- ii) Compreensão sobre o funcionamento do Programa: objetivos, ações, materiais didáticos, propostas pedagógicas;
- iii) Percepção pessoal quanto às propostas, funcionalidade e operacionalidade do Programa;
- iv) Interações entre os agentes e instituições, conflitos, resistências, superação, práticas;
- v) Avaliação e possível adaptação e/ou modificação no Programa.

A fim de questões éticas relacionadas à pesquisa, visando manter o sigilo quanto à identificação dos participantes, os entrevistados foram identificados pelos códigos de E1 ao E36, além de um nome fictício, em obediência à sequência do cargo ocupado considerando o nível de implementação do Programa, conforme exposto no QUADRO 4.

**Quadro 4 - Caracterização dos entrevistados<sup>31</sup>**

N.º	Entrevistado	Sexo	Idade <sup>32</sup>	Formação inicial	Função à época da entrevista/Função já exercida no PAIC	Esfera administrativa	Vínculo administrativo	Local de trabalho
E1	Vânia	F	*	Psicologia	Secretária Estadual de Educação (2007-2014) Vice-governadora (2014- à época da entrevista)	Estadual	Comissionado	SEDUC
E2	João	M	*	Pedagogia	Secretário de Educação do Ceará (2014-2016)	Estadual	Comissionado	SEDUC
E3	Davi	M	*	Ciências Sociais	Secretário Estadual de Educação (2018-2019) Secretário Executivo do Ensino Médio ( à época da entrevista)	Estadual	Efetivo	SEDUC
E4	Vilma	F	*	Psicologia	Coordenadora da Ong “Bem Comum” Coordenadora da Copem/Seduc (2007-2013)	Estadual	Comissionado	SEDUC
E5	Mateus	M	36 anos	Ed. Física/ Administração	Coordenador da COPEM (2016-2019) Secretário Executivo de Cooperação com os Municípios (à época da entrevista )	Estadual	Efetivo	SEDUC
E6	Laura	F	*	Física	Orientadora da Célula do Ensino Fundamental II/COPEM Coordenadora da Copem (à época da entrevista )	Estadual	Efetivo	SEDUC
E7	Helena	F	*	Pedagogia/Geografia	Orientadora da Célula de Apoio á Gestão Municipal/COPEM	Estadual	Comissionado	SEDUC
E8	Pedro	M	*	Ciências Sociais	Orientador da Célula de Fortalecimento do Ensino e Aprendizagem/COPEM	Estadual	Efetivo	SEDUC
E9	Miguel	M	*	Contabilidade/ História	Coordenador do Prêmio Escola Nota dez	Estadual	Efetivo	SEDUC
E10	Sofia	F	*	Pedagogia	Coordenadora do Eixo Literatura e Formação do Leitor/COPEM	Estadual	Efetivo	SEDUC
E11	Dalva	F	*	Pedagogia	Coordenadora do Eixo de Educação Infantil do PAIC	Estadual	Efetivo	SEDUC

<sup>31</sup> O quadro de caracterização dos entrevistados resume as informações importantes que foram captadas nas entrevistas em relação ao perfil dos entrevistados. Um texto descritivo caracterizando os entrevistados pode ser consultado no Capítulo 4, seção 4.1 desta pesquisa.

<sup>32</sup> \* Não foi possível captar estas informações nos relatos dos entrevistados.

E12	Gabriel	M	*	Pedagogia/Geografia	Coordenador do Eixo de Avaliação Externa/COPEM	Estadual	Contratado	SEDUC
E13	Marisa	F	*	Pedagogia	Coordenadora do Eixo do Ensino Fundamental I	Estadual	Comissionado	SEDUC
E14	Lara	F	*	Pedagogia	Assessora para assuntos do Software Luz do Saber	Estadual	Contratada	SEDUC
E15	Eduarda	F	*	Ciências Contábeis	Secretária de Educação Municipal de Fortaleza (2017-2019)	Municipal	Efetivo	SME
E16	Mara	F	*	*	Articuladora da COPEM (2007-2015) Assistente Técnica da SME	Municipal	*	SME
E17	Camila	F	*	Pedagogia	Coordenadora da COPEM (2013-2015) Coordenadora de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar	Municipal	Efetivo	SME
E18	Lucas	M	*	*	Coordenador do Ensino Fundamental	Municipal	*	SME
E19	Nice	F	*	Letras	Gerente de Formação de Professores	Municipal	Efetivo	SME
E20	Ricardo	M	*	Geografia	Gerente de Desenvolvimento Curricular	Municipal	Efetivo	SME
E21	Beto	M	*	Biologia	Coordenador de Distrito de Educação	Municipal	*	SME Distrito
E22	Lili	F	*	Psicopedagogia	Supervisora da Célula de Desenvolvimento Curricular	Municipal	Efetivo	SME Distrito
E23	Dora	F	*	Pedagogia	Gerente do Ensino Fundamental	Municipal	Efetivo	SME Distrito
E24	Rafaela	F	*	Pedagogia/Letras	Superintendente Escolar	Municipal	Contratada	SME Distrito
E25	Silvia	F	*	Pedagogia	Superintendente escolar	Municipal	*	SME Distrito
E26	Josi	F	*	Pedagogia	Superintendente escolar	Municipal	*	SME Distrito

E27	Viviane	F	*	Geografia	Diretora do Complexo da Escola Sol	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E28	Samuel	M	*	Pedagogia	Vice-Diretor da Unidade II da Escola Sol	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E29	Clara	F	*	Pedagogia/Biologia/ Química	Coordenadora Pedagógica da Unidade II da Escola Sol	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E30	Joana	F	32 anos	Pedagogia	Professora do 1º Ano	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E31	Regiane	F	*	Pedagogia	Professora do 2º Ano	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E32	Mel	F	*	Pedagogia	Professora do 3º Ano	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E33	Sandra	F	*	Pedagogia	Professora do 4º Ano	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E34	Kelly	F	*	Pedagogia	Professora do 5º Ano	Municipal	Efetivo	Escola Sol
E35	Gabriela	F	*	Pedagogia	Professora do 2º Ano e 4º Ano	Municipal	Contrato temporário	Escola Sol
E36	Aline	F	*	Pedagogia	Professora do 3º Ano e 5º Ano	Municipal	Contrato temporário	Escola Sol

Fonte: Dados da pesquisa FAFESP.



Foram realizadas 27 entrevistas perfazendo um total de 36 sujeitos. As entrevistas foram realizadas individualmente, mas devido ao cotidiano de alguns entrevistados e suas instituições, quatro entrevistas aconteceram em grupo. As entrevistas realizadas em grupo envolveram os seguintes entrevistados:

- i) implementadores de alto escalão lotados na SEDUC: Marisa (E13) e Lara (E14);
- ii) implementadores de alto escalão lotados na SME: Mara (E16) e Camila (E17);
- iii) implementadores de alto escalão lotados na SME e no Distrito de Educação 5; Lucas (E18), Nice (E19), Ricardo (E20) e Rafaela (E24);
- iv) implementadores de alto escalão lotados no Distrito de Educação 5: Beto (E21), Lili (E22), Dora (E23), Silvia (E25) e Josi (E26).

Através das entrevistas buscou-se verificar a adesão, interação dos agentes implementadores aos processos, compreender a discricionariedade e identificar valores, concepções que incidiram na implementação do Programa em um território de alta vulnerabilidade.

#### **1.4 Fase IV - Procedimentos de análise dos dados da pesquisa**

A análise e interpretação dos dados da pesquisa, para Gil (2008), tem o objetivo de organizá-los de forma que ajude na compreensão do problema de pesquisa, procurando sentido nas respostas com base nos conhecimentos adquiridos com a teoria. Para Minayo (2001), o tratamento do material coletado faz-se necessário manter uma ordenação e classificação para que a análise seja propriamente realizada. Esse tratamento nos conduz para a teorização em relação aos dados, sendo necessário realizar um confronto entre a abordagem teórica defendida neste estudo com o que a investigação em campo aporta.

Bardin (1977, p. 21) aponta a análise de conteúdo como técnica de tratamento de dados. Nas pesquisas qualitativas, o método busca “a presença ou ausência de uma dada característica de conteúdo ou de um conjunto de características em um determinado fragmento” sem deixar de considerar o nível técnico. Para a autora, a análise de conteúdo organiza-se em três etapas: a) pré-análise; b) exploração do material e; c) tratamentos dos resultados, inferência e interpretação. Com base nessa premissa as entrevistas foram analisadas considerando os passos apontados pela autora.

Como a organização dos roteiros, a aplicação e transcrição das entrevistas foram realizadas por outros pesquisadores, foi necessário realizar uma imersão em relação ao campo e aos entrevistados. Foram disponibilizados os áudios e as transcrições e, com este material

em mãos foi realizada na pré-análise, uma leitura flutuante<sup>33</sup> com objetivo de compreender o campo, refletindo sobre os dados, os documentos oficiais e a literatura.

Na pesquisa, a organização dos dados coletados é primordial para compreensão e análise dos resultados. “Para que essas respostas possam ser adequadamente analisadas, torna-se necessário, portanto, organizá-las, o que é feito mediante o seu agrupamento em certo número de categorias” (GIL, 2008, p. 157). Neste sentido, para fins de análise de dados para essa pesquisa os dados foram investigados sob inspiração da análise de conteúdo (BARDIN, 1977), classificando as mensagens tendo em vista as seguintes categorias, advindas do referencial teórico e da pesquisa realizada por Di Giusto (2018)<sup>34</sup>, essas categorias são:

- i) Compreensão dos agentes sobre o Programa.
- ii) Adesão dos agentes implementadores a objetivos e métodos do Programa (relação com concepções e valores).
- iii) Processos de interação forma como implementadores lidam com ambiente, contexto e valores próprios.
- iv) Discrecionabilidade por parte das agências e dos agentes de implementação.
- v) Percepções e estratégias sobre o processo de formação e capacitação.
- vi) Articulação entre as instituições.
- vii) Território e o contexto de vulnerabilidade social que dificultam condições de aprendizagem.
- viii) Desenho do Programa para implementação em territórios com o contexto de vulnerabilidade social.
- ix) Relação família-escola e a expectativa docente em relação aos alunos considerando a vulnerabilidade do território.

De acordo com Gil (2008), a interpretação e a análise dos dados são dois processos diretamente relacionados. O que se procura na interpretação é a obtenção de um fundamento mais amplo para os dados analisados, que acontece a partir da ligação desses dados com os conhecimentos disponíveis, derivados, em grande medida, das teorias. Contudo, a interpretação dos resultados de uma pesquisa requer um progresso além da leitura dos dados, com vistas a integrá-los em uma discussão mais ampla, que possa agregar sentido.

---

<sup>33</sup> Segundo Bardin (1977), a leitura flutuante é a primeira fase da pré-análise e consiste em um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise.

<sup>34</sup> Para saber sobre a implementação do Pnaic sobre as mesmas vertentes dessa pesquisa, consultar a dissertação: “A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis” Di Giusto (2018).

Conforme foram realizadas as análises dos dados, emergiu-se a categoria capacitação e treinamentos. A priori essa categoria não estava prevista, mas observou-se que as formações no âmbito do Programa são essenciais para sua execução. Além de que na política estudada nesta pesquisa, a formação é considerada um ponto chave em seu desenho.

As ações relacionadas à análise dos dados precisavam garantir que a associação entre os dados e a literatura fornecesse o máximo de respostas. Assim, com base nas dimensões dos roteiros de entrevista e nas categorias de análise, foram acrescentados descritores que auxiliaram na classificação das informações obtidas através dos dados e sua posterior análise, e que facilitaram a busca por dados bibliográficos, conforme apresentado no QUADRO 5, a seguir:

**Quadro 5** - Dimensões e categorias estruturadoras das entrevistas e da análise dos dados dos roteiros I e II

Dimensões	Categorias de análise	Descritores	Questões do roteiro de entrevista	Detalhamento do roteiro de entrevista
Percepções dos agentes implementadores sobre o Programa	Compreensão	Como os agentes implementadores entendem o programa, traduzem e interpretam e os sentidos que são atribuídos ao programa (OLIVEIRA; BALL; HILL).	Roteiro I - 1.1, 1.2, 1.7, 3.2, 3.3 Roteiro II - 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6	Questões que abordam a história e construção do PAIC em Fortaleza, o que é relevante no Programa, o desenho, e possíveis mudanças e adequações.
	Adesão dos agentes	O papel dos implementadores a objetivos e métodos do programa, influencia no processo do ciclo do programa, visto que por fazerem parte da realidade envolvida, podem contribuir de forma mais eficaz e eficiente para que de fato a política aconteça (ARRETCHE; PEREZ).	Roteiro I - 2.4, 2.5 Roteiro II - 3.1, 3.2, 3.3, 3.4	Visão de adesão em relação aos agentes de nível de rua. Perguntas sobre como o Programa foi recebido pelos professores, coordenador pedagógico e demais comunidade escolar para os implementadores de médio e alto escalão.
Práticas e estratégias de implementação	Interação entre os implementadores	Processos que os implementadores lidam com ambiente, contexto e valores próprios. Como ocorre o processo de interação entre os atores envolvidos. De que forma eles constroem as estruturas da implementação. Analisar estas interações e como as pessoas se relacionam e agem com a política. (OLIVEIRA; LOTTA).	Roteiro I - 2.4, 2.7, 2.8, 2.9 Roteiro II - 2.1, 2.2, 2.3, 2.5	Questões com o objetivo de estimular o entrevistado a relatar sobre com quem ele se relaciona no Programa, como se dá essa relação, se existe conflitos e resistências problemas e como e quais são as estratégias sobre esses processos.
	Discrecionabilidade	A autonomia e a liberdade dos implementadores para tomar decisões e escolhas. Como esses sujeitos se veem, entendem e agem frente à política apresentada. Como alinham seus próprios valores, os diversos atores envolvidos e as ações que colocam em prática. Assim como podem influenciar a execução do programa (LIPSKY; CAVALCANTI, LOTTA E PIRES).	Roteiro I - 3.2 Roteiro II - 2.10, 2.11	Perguntas sobre a percepção de mudanças no PAIC e suas repercussões para o trabalho docente e do coordenador pedagógico na escola.

Formação e capacitação	Percepções e estratégias sobre o processo de formação e capacitação	Importância de que os agentes entendam os objetivos e métodos de um programa através da promoção de conhecimentos da política pública que é implementada para que se obtenham boas condições de execução de suas diretrizes e estratégias. (HILL).	Roteiro I – 1.4, 1.5, 1.6, 2.2 Roteiro II – 2.4, 3.6	Os participantes são estimulados a responder questões em relação às reuniões e treinamentos junto nas CREDES; municípios; escolas. E sobre as oportunidades de profissionalização e de formação docente e do coordenador pedagógico e sobre como as formações incidem sobre as práticas cotidianas.
	Articulação entre instituições	Como o pacto de cooperação entre Estado e Municípios tem sido o ponto chave na implementação do programa. Como o e o fortalecimento das redes estaduais e municipais e também entre escolas. (ABRUCIO, SEGGATTO E PEREIRA).	Roteiro I – 2.2 Roteiro II – 3.1	A partir das narrativas das entrevistadas recorreremos à literatura sobre o pacto de cooperação na implementação da política.
Implementação em contexto de vulnerabilidade social	Desenho	O desenho organizacional para viabilizar as ações planejadas. No processo de implementação se o desenho da política e o caminho que o programa chega ao final do processo. (PEREZ).	Roteiro I – 2.10 Roteiro II – 3.6	Questões que abordam sobre o desenho do Programa existir ações específicas que incidam sobre a vulnerabilidade do território nas grandes cidades.
	Território	Condições de vulnerabilidade do território produzem desigualdades escolares e impõem desafios na implementação de políticas educacionais. (ÉRNICA E BATISTA; RIBEIRO E VOVIO; BEM AYED; KAZTMAN).	Roteiro I - 2.10, 2.11 Roteiro II -2.6, 2.7, 2.8, 2.9	Nessa parte os entrevistados são estimulados a responder sobre a questão da vulnerabilidade do território e se o PAIC tem ações específicas voltadas para as escolas inseridas nesses territórios.
	Expectativa docente e a relação família-escola	Escolas públicas em diferentes regiões geram diferentes resultados e o desempenho dos alunos está vinculado às desigualdades sociais e culturais das suas famílias. (TORRES ET AL.).	Roteiro I – 1.3 Roteiro II – 1.7	Questões que estimulem as professoras a relatarem sobre suas expectativas em relação à trajetória do seu aluno na continuidade dos estudos.

Fonte: Baseado em Coelho (2019).

Assumindo como ponto de partida os objetivos da pesquisa apresentados na introdução, a principal preocupação metodológica da análise dos dados foi conseguir correlacionar, de forma abrangente e significativa, os dados levantados a partir das respostas das entrevistas, sobre a forma como ocorre à implementação nos três níveis de implementadores.

Definida a ordem das categorias a serem analisadas, realizou-se o fichamento dos documentos, que foram utilizados para dar significado e embasamento às análises, seleção e sistematização dos excertos que subsidiaram as análises apresentadas (os excertos das entrevistas que são apresentados nessa pesquisa foram editados, de tal modo que foram reproduzidos o texto que melhor evidencia e/ou ilustra o que está sendo analisado).

Para tanto, em cada etapa do percurso desta pesquisa atribui-se um trabalho sistemático procurando ressignificar cada passo. Do tratamento dos dados, da seleção criteriosa das fontes literárias, da busca e da inserção das categorias de análises que, servindo como instrumentos de codificação, ajudaram no processo de escrita; com a utilização dos descritores disposto no QUADRO 5 no decorrer do processo da análise, que será apresentada nos capítulos 4 e 5 desta pesquisa. De tal modo, nos capítulos 2 e 3 apresentamos os aportes teóricos que embasam essa pesquisa.

## 2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

No campo de estudo das políticas públicas é importante entender a sua origem para compreender trajetórias e perspectivas de uma política em específico, assim para iniciar as discussões é importante compreendermos qual o conceito de política é considerado nessa pesquisa. Considerando-se a premissa da pluralidade deste termo não pretendemos aqui, delimitar as questões e a complexidade que envolve a temática, mas sim criar subsídios que irão fomentar as discussões posteriores sobre o objeto desta pesquisa que é a implementação do PAIC no estado do Ceará. Portanto para essa pesquisa tomamos como base principal as discussões sobre política educacional.

Souza (2006) enfatiza que a política pública como área de estudo nasceu nos Estados Unidos como disciplina em que se concentram os estudos sobre o Estado e suas instituições, o governo (produtor de políticas públicas). Partindo do pressuposto que é possível entender como os governos optam por determinadas decisões. Para a autora não existe uma única, ou melhor, definição do que é política. Segundo a autora a política pública é um campo de conhecimento multidisciplinar que repercute na economia e na sociedade, deste modo às teorias políticas precisam explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. A formulação de políticas públicas é a materialização do governo em ação que age diante da democracia expressando ações que devem impactar em resultados na sociedade. Nas concepções teóricas funcionalistas e estruturalistas o Estado é visualizado com uma “relativa autonomia”, fazendo com que ele possua “capacidades” de atuação, embora influenciado por questões externas e internas como: fatores dos diferentes momentos históricos do país, grupos de interesses e movimentos sociais.

Souza (2006) traz à tona a definição de diversos autores e ressalta a definição exposta por Laswell (1936). Segundo esse autor quando o objeto é a política, torna-se necessário responder as seguintes perguntas: “Quem ganha o quê, por que e que diferença faz?”. Desta forma, a política pública envolve ter decisões e ações executadas para solução dos problemas apresentados e discutidos no poder público. As demandas podem ser formuladas por atores sociais ou pelos próprios agentes do sistema político, que tem como objetivo conduzir mudanças na sociedade.

Souza (2006) elenca, de forma sintetizada, alguns elementos principais sobre as políticas públicas. A política pública deve permitir distinguir entre o que o governo pretende e o que realmente faz. Ela é abrangente e não se limita a leis e regras; envolve vários atores e níveis de decisão, é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política

pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, implicando também em implementação, execução e avaliação. Este processo é definido frequentemente na literatura como *policy cycle* (ciclo de políticas). O ciclo de políticas é um processo deliberativo, dinâmico e de aprendizado. Ele é dividido em quatro fases centrais: agenda, formulação, implementação e avaliação. O processo de implementação pode gerar alternância entre os estágios, fazendo com que, na maioria das vezes, estes estágios não se apresentem claros e nem aconteçam em ordem como listados.

Frey (2000) ressalta que, apesar da concepção do ciclo de políticas consistirem na resolução do problema através de uma sequência de passos, na prática, os atores dificilmente se atêm a essa sequência. Ainda que o ciclo de políticas consista em um modelo que idealiza o processo político diferente do que geralmente acontece na prática, ele se torna uma referência como instrumento de análise mediante comparação com os processos da política estudada.

Em sua pesquisa Kingdon (2006) estuda os processos pré-decisórios de uma política e busca compreender como os *decision-makers* (tomadores de decisões) chegam a considerar uma ideia, e como ela se torna item de discussão em uma agenda de governo fazendo com que a política seja, ou não, implementada. A fase da agenda é a fase na qual são construídos os assuntos, as decisões em volta de um problema que é encaminhado para ser debatido na esfera pública. A questão central nesta fase é identificar como e quais temas entram e quais são excluídos dos debates. O autor define agenda como uma lista de temáticas ou problemas que em um dado momento estão no centro de discussão dos governantes. Ele ressalta ainda que os temas entram na agenda por diferentes deliberações. Para Capella (2006) estes temas podem ser definidos através de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e *feedback* das ações governamentais.

Capella (2006) discorre que a fase de formulação é onde são discutidas as tomadas de decisões, que resultará em programas e ações que produzam os resultados que se espera da política. É a fase na qual se considera os custos, quais os caminhos serão seguidos dentro das alternativas apresentadas para se atingir os objetivos esperados. Os debates na literatura, nesta fase, estão voltados nos modelos em como os governos tomarão as decisões sobre o que será executado.

A fase de implementação é o momento em que as políticas já foram formuladas e direcionadas para solução de um problema com objetivos estabelecidos e debatidos anteriormente. Para Oliveira (2019) é nesta fase que as políticas entram em ação e são colocadas em prática. Envolve como os indivíduos fazem, adotam estratégias e como se



relacionam para que a política aconteça todos os dias. Para o autor é considerada a fase mais importante por envolver mais agentes no processo, tornando-o mais dinâmico e complexo, visto que as modificações com o decorrer do tempo podem afetar o caminho percorrido, produzindo até outras políticas.

Lotta (2010) discorre que a fase de avaliação tem como objetivo verificar a necessidade de possíveis adequações. Verificar se os resultados da política são satisfatórios dentro dos objetivos especificados anteriormente, se satisfaz as necessidades e demandas da comunidade, e se produz uma distribuição mais justa (equidade). Essa fase pode ocorrer durante o processo de implementação como monitoramento ou após a implementação, para verificar se os objetivos estabelecidos no desenho foram alcançados, finalizando assim o ciclo ou criando e modificando as estratégias estabelecidas voltando às fases anteriores.

Oliveira (2019) destaca que, as políticas públicas não são criadas de maneira estruturada e não operam sob um fluxo ordenado e contínuo. Nos estudos é necessário considerar as variáveis para se compreender como as políticas são criadas, como operam e quais os caminhos que são seguidos com vistas nos objetivos, compreendendo as políticas integralmente e refletindo sobre a articulação de todo o ciclo. Assim, esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um importante instrumento analítico para entendermos os processos decisórios que fazem parte das políticas públicas.

Como a fase de implementação e seus processos constituem o foco das discussões desta pesquisa, na próxima seção, apresentaremos brevemente como as pesquisas sobre políticas públicas abordam o processo de implementação, em relação às políticas educacionais e como a multiplicidade de fatores que, segundo a literatura, interferem na implementação das políticas públicas.

## **2.1 A literatura sobre implementação de políticas públicas**

Barrett (2004) ressalta que os primeiros estudos voltados para as políticas públicas eram focados nos processos decisórios, com ênfase nas fases de agenda e formulação. Nos anos 1960, com o aumento dos sistemas de avaliações iniciaram-se esforços das pesquisas nos processos de avaliação de políticas públicas. Lotta (2019) discorre que a partir disso alguns autores começaram a questionar o que acontece entre a formulação e os resultados de uma política, em como ela realmente é executada. A autora pondera que em 1973 Pressman e Vildawsky lançam o livro *Implementation*, abrindo o campo para as pesquisas em implementação de políticas públicas. Louzano *et al.* (2018), também discorrem que foi na

década de 1970 que cresceu o interesse nas ações do governo na busca de investigar a eficácia e efeitos das políticas públicas implementadas. Esse processo desencadeou um aumento de estudos voltados sobre a temática, surgindo novas teorias e vertentes sobre os processos e etapas que envolvem as políticas públicas.

As pesquisas começaram a pautar as investigações não somente nos resultados das políticas, mas também na procura em compreender o porquê de as políticas públicas falharem. Perez (2010) destaca que no Brasil, somente na década de 1980 que se desenvolveram pesquisas preocupadas com a implementação, no entanto, de forma desigual entre as políticas de diferentes áreas. Na área educacional, em específico, foi somente na década de 1990 que a avaliação de políticas educacionais foi incorporada. As pesquisas acadêmicas também estavam distantes da escola, não abordavam o processo de implementação e restringiam-se as avaliações, diagnóstico e nas propostas educacionais.

Para Louzano *et al.* (2018) nos primeiros estudos em relação à implementação, em sua maior parte, essa fase era vista como uma hierarquia na qual havia níveis para as tomadas de decisões e as etapas ocorriam em uma ordem de acontecimentos previstos. Esse processo poderia ser controlado, desde que estabelecidos planos e metas, podendo assim prever como deveria ocorrer todos os processos, sem falhas, erros e possíveis alterações. Concerniam aos burocratas implementadores, executar as ordens que eram decididas pelos formuladores. A política era tratada como um processo que ocorria da forma que foi planejado, sem problemas no percurso, desconsiderando os demais atores do processo de implementação. Assim, a primeira geração de estudos de implementação observava o processo de cima para baixo, esta é a chamada análise *top down* de implementação.

No modelo *top-down*, a implementação de políticas públicas segue a uma estrutura determinada, percorrida em fluxo sem sofrer alterações em seus níveis. Esse fluxo inicia-se no topo (quem formula as políticas) até chegar à base (quem implementa as políticas). Os comandos são ordenados de cima para baixo para serem cumpridos, cabe aos agentes implementadores unicamente cumprir as orientações da forma que foram planejadas. Nesta perspectiva as decisões são tomadas somente por indivíduos que detêm o controle do processo. Desta forma, o processo de implementação não é considerado dinâmico, interativo e enfatiza a separação entre política e administração. Nesta visão cartesiana de implementação não se considera a discricionariedade dos implementadores, a política acontece da forma que foi planejada, refletindo as estruturas tradicionais de governança baseado no controle e hierarquia.

Com a valorização e intensificação dos estudos em relação à implementação de políticas públicas, outras perspectivas começaram a discutir essa lógica tradicional da implementação. Começou-se a entender o que acontece na base, em como as ações, comportamentos, valores e interesses dos implementadores, influenciavam em grande proporção a política que era implementada. Lotta (2014), ressalta que estas perspectivas “passaram, então, a sugerir que a implementação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem” (LOTTA, 2014, p. 190).

Passou-se a considerar o que acontece na base, identificando o que influencia as ações e comportamentos das pessoas envolvidas com a política. Assim, Winter (2013) ressalta que à medida que as pesquisas focaram nos processos e na efetividade das políticas, os estudos de segunda geração passaram a também considerar outro modelo de análise às perspectivas de implementação de políticas públicas, o modelo de baixo para cima, o modelo *bottom-up* de implementação.

As análises de implementação no modelo *bottom-up* passam a observar o processo de implementação como um processo contínuo, que pode sofrer adaptações ao longo do caminho independente do momento. Para Oliveira (2019), a implementação não é falha, ela é composta por diversos processos contínuos que exigem tomadas de decisão dos atores. Neste modelo, os burocratas implementadores são importantes no processo. Eles podem e devem influenciar todo o processo do ciclo das políticas públicas, visto que por fazerem parte da realidade envolvida podem contribuir de forma mais eficaz e eficiente para que de fato a política aconteça. O autor ressalta que, para analisar o processo de implementação neste modelo, é necessário pensar como todo o processo ocorre entre os atores envolvidos, ou seja, é necessário avaliar a interação entre eles. Pensar de que forma estes atores, que fazem parte de grupos em diferentes organizações, se interagem e constroem as estruturas da implementação. Analisar estas interações e como as pessoas se relacionam e agem com a política, ajudam a compreender os caminhos percorridos neste processo.

Em síntese, no modelo *bottom-up* a política pode sofrer alterações, os objetivos e planos podem ser reformulados a todo instante diante das necessidades apresentadas no processo. Assim a política é flexível, adaptável e consideram-se os processos de interação dos sujeitos envolvidos. Aqui não é pensado “somente os termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece, compreendendo como e por quê” (LOTTA, 2010, p.32), desta forma na análise de implementação de políticas, devem-se considerar as

diversas variáveis como: objetivos; recursos; os resultados que se espera; a ação e interação dos atores envolvidos no processo.

As discussões, considerando esse foco, ganharam maior destaque após a publicação de *Street Level Bureaucracy* escrito por Lipsky em 1980. Foi a partir de seus estudos que se passou a considerar e estudar as ações destes agentes implementadores de nível de rua e como eles influenciavam as políticas com suas atitudes, comportamentos e em como interpretam e traduzem as políticas. Os estudos do autor foram considerados de grande relevância no campo das políticas públicas e nortearam as pesquisas subsequentes que trataram sobre a implementação na perspectiva dos agentes de base.

Para Lipsky (2019) os burocratas de nível de rua são os implementadores de políticas públicas, aqueles que fazem a mediação entre o Estado e o cidadão. São as pessoas que trabalham diretamente com os usuários do serviço que está sendo ofertado na escola. Estes sujeitos agem de acordo com suas concepções, valores e interferências que podem ocorrer no processo causando ocorrências diretas sobre a política que está sendo implementada, podendo ser positiva ou negativa. Para o autor, os burocratas de rua têm relativa autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade da oferta de serviços a que estão designados, e o fazem de acordo com concepções vindas de sua trajetória como, valores, formação e experiência profissional que impactam diretamente em suas ações. Ao mesmo tempo considera que a atuação desses agentes é complexa, pois além de todas as influências a que estão suscetíveis, esse trabalho requer improvisação e capacidade de respostas individualizadas.

Lotta (2019) ressalta que os debates entre as perspectivas *top down* e *bottom-up* se estenderam nas décadas de 1970 e 1980 e as pesquisas não conversavam, gerando resultados diferentes e poucos avanços que ampliassem a temática. Nos anos 1990, uma terceira geração de estudos passou a propor outros modelos de análise que buscassem sair das duas perspectivas anteriores, e passa a considerar os modelos de análise de implementação, buscando compreender os processos decisórios como um contínuo. A autora cita o modelo de Matland (1995) que analisa a formulação e implementação pensando o conjunto ambiguidade e conflito que podem determinar a previsão de ações; e o modelo de Sabatier (1998) que estuda os processos decisórios dentro das coalizões. A autora ressalta ainda que, os estudos de implementação se encontram na quarta geração, marcados por múltiplos modelos e diversas formas de análise e também influenciados por outros campos como a Sociologia. Em síntese, a nova geração discute temas como governança, capacidades estatais, arranjos institucionais e

a relação entre os atores. Assim, ambas as perspectivas desempenham papéis importantes na compreensão dos estudos de implementação. Tornando-se necessário ser receptivo à diversidade tanto nas perspectivas teóricas, quanto das metodologias aplicadas, e não ficar na busca de uma teoria de implementação geral e única.

Considerando que essa pesquisa investiga a implementação de uma política educacional, na próxima seção, discutiremos, com base na literatura, quais são os fatores, que podem interferir no sucesso de implementação de um programa.

## **2.2 Fatores que podem interferir na implementação de um programa**

A política pública é a intervenção do estado na mobilização de um território em volta de sua sociedade que envolve aspectos culturais, educacionais, e de diversas dimensões humanas. Costa (2015) defende que a política revela as tensões à medida que mobilizam diferentes interesses, temas, indivíduos e instituições dentro da ação política. No campo da educação o processo é ainda mais fragmentado, considerando-se o envolvimento de diversos indivíduos e instituições com concepções de educação diferentes. Fazendo com que a implementação seja percebida por diferentes ângulos, assumindo assim os agentes implementadores seu poder discricionário na implementação dos programas.

As instituições educacionais são locais em que a ação pública se materializa. Para Oliveira (2019) os sujeitos que nelas atuam são permeados por elementos de ações interpretativas, discricionárias e diversas outras variáveis que no momento da implementação da política perpassam o processo. Para tanto, o autor denomina as instituições educacionais como arenas complexas que são influenciadas pelas ações dos sujeitos que atuam na implementação. Mainardes (2006) enfatiza que a política se destaca por sua natureza complexa e controversa, principalmente as políticas educacionais, assim, nos estudos de políticas públicas é necessário enfatizar os processos micro políticos e as ações dos profissionais que trabalham com a política em nível local. Os estudos, portanto, devem incidir sobre a interpretação dos profissionais que atuam na prática e em como eles fazem para relacionar os textos políticos no cotidiano.

Di Giusto e Ribeiro (2019) discorrem que alguns mecanismos podem exercer influência sobre as ações dos agentes implementadores, como as condições no contexto nas instituições e também características pessoais e profissionais dos agentes implementadores,

promovendo transformações significativas nas políticas. Assim, as autoras apontam de acordo com a literatura, alguns fatores que podem interferir na implementação de políticas:

1) características das instituições implementadoras (do ponto de vista jurídico, cultural, financeiro e logístico); 2) processos formativos e de comunicação na implementação; 3) estratégias de implementação adotadas; 4) legitimidade das decisões tomadas pela autoridade governamental; 5) processos de interações entre as instituições e agentes implementadores; 6) valores, crenças e grau de discricionariedade dos agentes implementadores; 7) conflitos e interesses envolvidos nos processos de implementação; 8) preferências e trajetórias profissionais e pessoais dos agentes implementadores; 9) relações hierárquicas nas instituições implementadoras; 10) motivação, grau de adesão e capacitação dos agentes implementadores; 11) contextos cultural, político, histórico das instituições e agentes implementadores; 12) linguagem e construção de significados dos implementadores; 13) condições de trabalho dos agentes implementadores. (DI GIUSTO E RIBEIRO, 2019, p. 8).

Os estudos sobre os agentes implementadores demonstram que os processos decisórios que acontecem na implementação são importantes para compreender como esses agentes se comportam e tomam decisões. Lotta (2014) discorre que o processo de implementação de uma política ocorre por meio de diversos atores que se interagem em ações e execução da política. Conhecer a política pela visão dos diferentes implementadores é primordial para reconhecer como a política se concretiza em diferentes níveis.

Perez (2010) destaca que na implementação apesar das decisões partirem de demandas de nível central, é necessário considerar também o que ocorre em nível local, visto que é na operacionalização que a política apresenta obstáculos e conflitos. A implementação também se diferencia de acordo com os diferentes formatos, centralizado ou descentralizado, e de acordo com a natureza das agências implementadoras. Por isso é importante o estabelecimento de inter-relação dos distintos níveis de governo com as políticas.

Para Meyers e Vorsanger (2013) nas análises de implementação de políticas públicas além de considerar os sujeitos e instituições é também necessário considerar os contextos em diferentes países, as diversas culturas e conflitos políticos. As políticas implementadas determinam não apenas o que será feito, mas também em como recursos, fornecimento organizacional, capacidade de sistema e agentes se disponibilizarão para alcançar os objetivos delimitados pela política. Assim, em diferentes contextos é necessário considerar as capacidades de criatividade, adaptação, aprendizagem para se atingir os objetivos no contexto da implementação, tornando-se os agentes de nível de rua peças fundamentais nessa fase da política.

Na implementação as políticas podem sofrer à influência de diversos fatores que podem incidir sobre os resultados e no alcance das metas e objetivos estabelecidos. Arretche

(2001) discorre que dificilmente uma implementação acontece de forma homogênea, muitas vezes, um mesmo programa pode produzir impactos inteiramente diversos em diferentes regiões. A autora afirma ainda que, esta distância entre as metas pré-estabelecidas e os resultados alcançados, é uma condicionalidade da implementação, que é constituída a partir das decisões tomadas por uma cadeia de implementadores que agem de acordo com o contexto.

Segundo Oliveira (2014), a discricionariedade é a autonomia, a liberdade para tomar decisões e escolhas. Ela é determinada pela atuação destes sujeitos e como eles constroem suas ações representando o estado e oferecendo acesso para os cidadãos. São estes atores que detêm o poder do processo de discricionariedade. Na implementação considerar a discricionariedade dos sujeitos é importante para compreender como esses sujeitos se veem, entendem e agem frente à política apresentada. Eles precisam alinhar seus próprios valores, os diversos atores envolvidos e as ações que colocará em prática, precisam analisar como a burocracia traduz esses valores em ações e como elas são estabelecidas na totalidade.

É nesta premissa da influência da discricionariedade dos sujeitos que na implementação de políticas, os objetivos e desenhos podem ser reformulados. Os agentes implementadores podem agir de acordo com o contexto político, institucional e econômico em que operam, modificando, em parte, a política que está sendo implementada. Para Oliveira (2019) a intenção percorre um caminho até que é transformada em ação, assim a implementação pode ser considerada umas das dimensões centrais do processo, visto que a política pública pode ser vista como aquela que é implementada.

Tradicionalmente os debates sobre a discricionariedade analisam a atuação dos burocratas e o controle deles sobre a criatividade e flexibilização. Lotta (2014) discorre que na concepção Weberiana sobre o Estado, a discricionariedade dos burocratas implementadores é vista como negativa, pois eles deveriam cumprir a política da forma que foi planejada. As pesquisas começaram a debater discricionariedade como algo inevitável e limitá-la significa desconsiderar também a capacidade de atuação dos burocratas implementadores, comprometendo diretamente o sucesso da implementação da política. Foi através destas discussões que a discricionariedade passou a ser apontada nem como boa ou má, mas como ponto que deve ser discutido nas pesquisas.

Meyers e Vorsanger (2013) também discorrem em como a influência dos “burocratas de nível de rua” deve ser levada em consideração nos estudos sobre implementação de políticas, pois estão neste grupo (no exemplo educacional) professores, secretários escolares,

coordenadores pedagógicos, funcionários públicos que controlam o acesso das políticas fazendo cumprir as leis e regulamentos. Eles possuem o contato direto com os usuários dos serviços públicos e são a interface entre o Estado e o cidadão, eles possuem as oportunidades de influenciar a execução das políticas. Na concepção de Lispky (1980) os burocratas moldam ativamente os resultados das políticas, interpretam regras e até alocam recursos escassos, eles atuam como agentes do controle social por meio das relações com os cidadãos dos quais interagem.

Meyers e Vorsanger (2013) ressaltam que para algumas vertentes de estudiosos políticos, essa descrição dos agentes de nível de rua é inevitável e também necessária. Ela ajuda na promoção da democracia sobre os processos políticos adaptando-as para as necessidades individuais de cada cidadão aumentando os esforços das políticas em serem eficientes. Os autores realizaram um levantamento de pesquisas que tem se debruçado em estudar o exercício da discricionariedade dos agentes do nível de rua, e os resultados demonstram que ela pode ser examinada por vários fatores que controlam o processo como:

- i) O controle político, que envolve em como os funcionários políticos controlam as ações discricionárias dos burocratas de nível de rua;
- ii) O controle organizacional, que envolve a descrição do serviço dos burocratas vinculado à estrutura da instituição na qual operam;
- iii) A ideologia do trabalhador e as normas profissionais, que envolve a influência dos interesses individuais, das normas e processos profissionais onde os burocratas constroem significados na rotina de trabalho, levados por suas crenças pessoais.

Esses três fatores podem influenciar nos instrumentos e objetivos da política alterando seu curso no processo de implementação. Torres *et al.* (2010) reiteram que a atuação dos atores implementadores, em suas interações na implementação, podem transformar os resultados em algo diferente daquilo que foi planejado, podem contribuir também na oferta das oportunidades educacionais. Para Ball (2001) em grande medida as políticas são frágeis, elas podem ou não funcionar, pois depende de acordos, aperfeiçoamento. Elas podem ser produzidas, influenciadas e recriadas dentro da prática tanto no campo oficial quanto no campo político.

Oliveira (2019) apresenta a concepção de Ball *et al.* (2012), formulando a teoria da atuação. Considera-se que as políticas não são simplesmente implementadas, mas encenadas por meio dos conceitos de interpretação e tradução. Oliveira explica que para os autores, a política pública sofre variações na atuação de diferentes espaços e sujeitos, visto que os



sentidos atribuídos podem ser diferentes, pois cada sujeito e instituição agregam valores e sentidos às políticas que são transferidas para as práticas cotidianas. Nesse sentido, o autor descreve que no processo de interpretação os sujeitos que atuam na escola tomam a posição da escola em relação a determinada política e considera-se também suas percepções, crenças e saberes. No conceito de tradução o processo de atuar sobre a política é mais prático e ocorre no cotidiano desenvolvido por meio de estratégias e dispositivos materiais simbólicos. A tradução molda a política na escola, ocorrendo à tradução da linguagem política para a prática.

Mainardes (2006) com base nas pesquisas de Ball e colaboradores (Bowe, Ball, Gold (1992); Ball (1994)), apresentam uma abordagem de ciclo de políticas numa perspectiva pós-estruturalista. Oferecendo nesse sentido mais um instrumento que pode ser empregado quando se trata de análise de trajetória da política pública. Os autores apresentam um ciclo composto por três contextos: a) o contexto de influência – onde as políticas públicas são iniciadas e os discursos são construídos, onde os grupos de interesses disputam sua influência e os conceitos ganham legitimidade definindo as bases políticas; b) o contexto de produção de texto – onde consideram-se os textos políticos e em como eles se materializam; c) o contexto da prática – onde a política sujeita-se a interpretação dos agentes, produzindo efeitos e consequências que podem modificar a política originalmente formulada. Ainda segundo o autor, dois novos contextos foram acrescentados por Ball (1994) posteriormente: d) o contexto dos resultados – onde se considera que as políticas têm efeitos, assim as políticas devem ser analisadas considerando seu impacto e as interações com as desigualdades; e por último, e) o contexto da estratégia política – onde envolve um conjunto de atividades sociais e políticas necessárias para lidar com as desigualdades produzidas pela política. Assim, podemos destacar que essa abordagem apresentada também assume que a política está sujeita a compreensão dos agentes públicos e que estes exercem um papel ativo na interpretação das políticas.

Segundo Oliveira (2019) as concepções anunciadas nas pesquisas de Ball não divergem da formulação de Lipsky, embora trabalhem com aportes teóricos e metodológicos distintos, tais referenciais têm uma visão sobre a influência dos burocratas implementadores. A forma como a política apresenta-se nos documentos, nas normas, nos regulamentos e nos marcos regulatórios, demonstram que ela não pode ser simplesmente implementada, mas interpretada, traduzida e negociada pelos implementadores, com suas histórias, formações profissionais, condições individuais. Oliveira reforça que esse é o ponto preciso em que Ball e

Lipsky dialogam, de tal modo que se faz necessário conversar com essas teorias para pensar como os sujeitos atuam no âmbito local nas instituições educacionais.

A partir das suas pesquisas sobre implementação de políticas educacionais, Perez (2010) destaca alguns pontos importantes que devem ser investigados nos programas como: os objetivos que se pretende; a consistência na formulação da estratégia, o desenho organizacional para viabilizar as ações planejadas; e a busca de apoio e suporte político interno à organização para garantir a implementação. A partir dos estudos com base na literatura ele também desenvolveu três dimensões de análise do processo de implementação de políticas educacionais: A primeira dimensão se refere entre o desenho da política e o caminho que o programa chega ao final do processo; a segunda considera-se os processos e seus efeitos sobre a organização que incidem sobre os atores implementadores, as resistências e adesões; a terceira dimensão refere-se às condições que propiciam ou entavam o processo de implementação.

Neste sentido, Perez (2010) discorre que ao levar em conta essas dimensões na implementação, pode-se esboçar um modelo de pesquisa que busca captar as relações complexas entre três variáveis: a) variáveis dependentes (graus e formas da implementação); b) variáveis intervenientes (comportamento dos agentes envolvidos na implementação) e c) variáveis independentes (estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico). O autor considera ainda, a dinâmica de ação dos atores. Esse modelo de pesquisa realiza um acompanhamento da implementação, identificando os obstáculos e elementos facilitadores e também o grau de adesão e resistência dos agentes implementadores.

Arretche (2001, p.46) destaca que “é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas”. O que é explicada pelas decisões tomadas pelos implementadores em seus diferentes níveis, considerando contexto econômico, político e institucional em que operam. De tal modo que, o resultado de um programa se dá por uma combinação complexa de decisões de diversos agentes. A autora ainda destaca:

É claro que, nessa cadeia de interações, a concepção original, tal como apresentada na formulação, é, sem dúvida, muito importante, porque as decisões tomadas durante esta fase já excluíram diversas alternativas possíveis. Mas esta é apenas uma das dimensões da vida de um programa. Na realidade, a implementação efetiva, tal como se traduz para os diversos beneficiários, é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções. Apesar dos esforços de regulamentação da atividade dos implementadores, estes têm razoável margem de autonomia para determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços a serem oferecidos. Neste sentido, eles têm, com efeito, a prerrogativa de fazer a política. É esta autonomia que, por sua vez, lhes permite atuar segundo seus próprios referenciais. (ARRETCHE, 2001, p. 47-48).

A implementação, portanto, é um campo de incertezas que está submetida às vontades, interesses, concepções, valores dos diferentes agentes envolvidos tanto na formulação e principalmente na implementação de um programa. Para Oliveira (2019) olhar para o cotidiano da implementação no nível local é um elemento chave para compreender a dinâmica das políticas públicas e, logo, seu sucesso ou fracasso. Para o autor a implementação determina percursos, trajetórias e sentidos: das instituições, das políticas, dos programas, dos sujeitos, dos cidadãos, dos implementadores, e dos territórios.

Oliveira (2019) destaca que quando a política se materializa nos territórios é preciso compreender os aspectos ocultos como a dimensão do direito, a noção de cidadania, as questões vinculadas à desigualdade e à exclusão e as tensões entre os distintos atores públicos locais. Visto que as políticas educacionais, quando implementadas, incidem sobre aspectos complexos da dinâmica escolar podendo revelar os conflitos sociais decorrentes do percurso histórico, cultural, político e econômico que definem os espaços e o tempo.

Cavalcanti, Lotta e Pires (2018) exprimem que o encontro entre o agente implementador e o usuário nas interações cotidianas dos burocratas podem interferir nos serviços ofertados, seja positivamente ou negativamente. Os efeitos negativos podem contribuir para o processo de reprodução de desigualdades que já existem gerando exclusão e estigmatização do usuário prejudicando seu acesso aos serviços. Assim, para os autores, pesquisas tem procurado compreender a implementação com um olhar para as desigualdades. Compreender em como a atuação dos burocratas podem impactar na re(produção) das desigualdades.

Nesse sentido, considerando todos esses fatores, é presumível pensar no quanto a implementação pode alterar as metas e objetivos planejados durante a formulação de uma política. O fator desigualdade tornou-se importante na discussão da implementação das políticas educacionais, buscando compreender como estas são efetivadas pelos atores no processo. Assim, na próxima seção, buscamos compreender melhor como a vulnerabilidade

social atua no campo da educação e de que forma ela pode interferir na implementação de uma política a partir da atuação dos sujeitos implementadores em um território vulnerável.

### **2.3 Contextos de vulnerabilidade social**

A relação cidadão como parte de um Estado se constitui na garantia dos direitos políticos e sociais. Os direitos dos cidadãos no Brasil começaram a ser discutidos com a criação da Constituição em 1988, documento cujo objetivo central é a garantia dos direitos do cidadão. Carvalho (2004) ressalta que, os direitos sociais deveriam permitir às sociedades politicamente organizadas, a garantia de um mínimo de bem estar social. Mas problemas como segurança, educação, violência, desemprego, saúde, saneamento básico, desigualdades sociais e econômicas continuam por décadas sem solução.

Para Oliveira e Araújo (2005) na década de 1980, as demandas da sociedade pelo acesso à escola e a bens sociais e econômicos oferecidos pelas oportunidades escolares são ampliados pela quantidade de escolarização. A demanda de vagas era mais forte e importante do que oferecer as condições necessárias para uma educação de qualidade. Para os autores, a qualidade na educação pode ser pontuada como uma questão permeada de vários fatores. No Brasil, por muito tempo foi visto por questões como acesso e a quantidade de escolas. O problema da qualidade na educação passou a fazer parte do debate educacional a partir da década de 1940, quando se iniciou a entrada de parcelas da população que antes não tinham acesso à educação. Com a expansão das oportunidades a escola incorporou as tensões, e as diferenças entre as classes da sociedade.

De acordo com Costa (2015), a preocupação com a questão de desenvolvimento das comunidades e com a população começou a se apresentar no Estado moderno. Estado este que, ao mesmo tempo em que representa as diversidades, as desigualdades e a pluralidade, representa, também, as relações de poder e conflitos. Logo, o Estado é simultaneamente contraditório e democrático. Sua representação do ponto de vista abstrato para o concreto se produz através das políticas públicas, como tentativa de garantir os interesses da sociedade, uma vez que é o Estado quem efetiva os direitos e os deveres dos cidadãos. Para Offe (1984), o Estado é um representante dos interesses capitalistas e opera como possibilidade frente às reivindicações e demandas da classe trabalhadora. Assim, a educação e demais políticas sociais são formas de interferência do Estado na sociedade.

Oliveira (2015) discorre que em 1990 ocorreram reformas que resultaram em maior participação política na qual os movimentos sociais passaram a criticar a qualidade da educação colocando em discussão a rigidez do currículo centrado na gestão educacional. Lutaram pelo direito a uma educação gratuita e de qualidade. Deste modo, a modernização da gestão pública se deu com base em estruturas democráticas com transparência e eficiência. Mas, o processo também foi repleto de contradições em um momento de crise da escola resultando na frustração do imaginário que foi depositada nas instituições escolares, que deveriam ser a redentora dos problemas sociais e salvadora dos indivíduos.

As políticas públicas deveriam ser condutoras da garantia de que estes direitos chegassem ao cidadão. Então, porque as pesquisas tem evidenciado que nos bairros mais periféricos das cidades a oferta desses direitos, em grande medida, não são garantidos?

Ribeiro (2010) ressalta que a periferia dos grandes centros urbanos é ocupada, principalmente, por famílias com nível socioeconômico mais baixo, excluídos das regiões mais ricas e com melhor infraestrutura das cidades. Esses indivíduos residentes das periferias das grandes cidades apresentam dificuldades de ter acesso às oportunidades que lhe podem garantir melhorias que promovam o bem estar social. A vulnerabilidade de um território é caracterizada por Kaztman (2000) pela condição dos grupos de indivíduos que implicam na dificuldade de acesso a determinados bens e serviços por fatores socioeconômicos. O que pode acarretar em falta de acesso a bens culturais, mobilidade urbana restrita, acesso a serviços públicos de qualidade, dentre outros.

Segundo Kaztman (2001), a concentração dos pobres em certos bairros das cidades e a condição de vulnerabilidade social vai além da pobreza, pois o conceito de vulnerabilidade social é complexo e não pode ser correlacionado apenas à pobreza, depende-se de um conjunto de fatores, ao qual um indivíduo pode ser exposto. Nestes bairros existe uma privação material junto com a questão da concentração espacial nas grandes cidades, o que pode resultar no isolamento das populações menos favorecidas e o crescimento da desigualdade de acessos a bens e serviços públicos e privados. Ben Ayed (2012) também ressalta que esse isolamento físico associado à dificuldade de consolidação dos direitos de acesso oferecidos pelo poder público provoca nos grandes centros urbanos uma segregação espacial urbana.

Pesquisas como a de Ribeiro (2010); Èrnica e Batista (2012); Kolinski *et al.* (2013); Ribeiro e Vovio (2017), têm sido realizadas no Brasil e buscam evidências da relação entre características sociais dos distintos territórios em grandes centros urbanos e a desigualdade

escolar ou diferenças no acesso a oportunidades educacionais. Muitos desses estudos mostraram que, nos territórios mais vulneráveis, que concentram as populações mais pobres e afetadas por variadas situações de desigualdade social, teriam também mais dificuldade em acessar o conhecimento distribuído pela escola, ou seja, a vulnerabilidade do território produz desigualdades escolares. A desigualdade escolar é fruto não só da desigualdade econômica, mas também da vulnerabilidade territorial que pode estar agregada a outras desigualdades e ao acesso de oportunidades e, de bens e serviços. Assim, o nível de vulnerabilidade social do território no qual se localiza a escola é uma variável que deve ser considerada, visto que essa condição pode interferir no resultado escolar dos indivíduos. Situação que impõe desafios na implementação de políticas educacionais e na sua capacidade de alcançar a equidade educacional.

O acesso da população pobre aos bens e serviços oferecidos através das políticas públicas está associado a diversos fatores. Segundo Kaztman (2000) no caso da escola, a descontinuidade de políticas públicas e das ações educacionais é uma questão importante que incide sobre a gestão pública. As mudanças de governo geram diferenças nos processos. As ações e programas educacionais são implementados de forma parcial, sem considerar os processos, sujeitos e territórios. A maioria das políticas públicas que são implementadas nos países latino-americanos para elevar o bem-estar dessa parcela da população, negligenciaram os problemas da sua integração na sociedade, desconsiderando seus sujeitos e territórios.

Érnica e Batista (2012) realizaram pesquisas entre 2009 e 2011 em território classificado como sendo de alta vulnerabilidade social no município de São Paulo. Os resultados revelaram que quanto maiores os níveis de vulnerabilidade social de um território entorno das escolas, mais limitada tende a ser a qualidade das oportunidades educacionais. Os efeitos do território sobre as condições educacionais são identificados. Os alunos com capital cultural mais baixo e que estudam em escolas de territórios vulneráveis, tendem a obter piores desempenhos, já alunos com a mesma bagagem cultural quando estudam em escolas em contexto com menor vulnerabilidade conseguem um desempenho melhor.

Alguns mecanismos ou processos podem ser os responsáveis por limitar as oportunidades educacionais em escolas em contexto de vulnerabilidade social. Érnica e Batista (2012) apontam que um destes mecanismos é a desigual distribuição de equipamentos sociais, que levam a escassez de serviços nestes territórios e a baixa cobertura de equipamentos públicos que objetivam à garantia dos direitos sociais. As escolas nestes territórios são referência para as famílias que acabam manifestando seus problemas na escola,

podendo prejudicar as atividades realmente escolares. A escola precisa atender essas necessidades sem contar com o apoio de uma rede de serviços públicos estruturados e acessíveis.

Nesta mesma pesquisa, eles concluíram que nos territórios mais vulneráveis a oferta de matrícula na educação infantil geralmente é menor. Os autores relatam também sobre as desvantagens das escolas localizadas no entorno mais vulnerável em relação ao perfil de alunos matriculados. As famílias com recursos socioeconômicos e socioculturais mais escassos tendem a matricular os filhos nos entornos mais vulneráveis. Além disso, os profissionais da escola tendem a migrar para escolas que estão em territórios menos vulneráveis. Esses conjuntos de fatores, segundo os pesquisadores, podem ter consequências negativas para os alunos matriculados em escolas localizadas nos territórios mais vulneráveis. Portanto, no estudo, os autores evidenciam o efeito do território vulnerável em relação a oportunidade educacional. Em territórios mais vulneráveis os alunos terão menores oportunidades educacionais.

Torres *et al.* (2008) afirmam que as escolas públicas de diferentes regiões geram diferentes resultados. As escolas nas regiões periféricas (bairros pobres) apresentam a pior situação. Parte da literatura tem indicado também que essa diferença tem relação direta com o baixo nível de escolaridade dos pais e outras características socioeconômicas dos alunos. Para Ben Ayed (2012), o desempenho dos alunos está vinculado às desigualdades sociais e culturais das suas famílias. Os alunos cujos pais detêm baixo capital escolar apresentam piores desempenhos se comparados aos alunos cujos pais apresentam alto capital escolar. Condição que, de acordo com a perspectiva de Torres *et al.* (2008), deixa poucas estratégias de incidência de políticas públicas em curto prazo. Pois, além do aspecto familiar, outros aspectos também devem ser considerados na análise, como: perfil socioeconômico do aluno; motivação de professores; e a percepção dos profissionais da educação em relação ao aluno pobre.

Ribeiro e Vovio (2017, p.76) fizeram um apanhado das pesquisas realizadas em São Paulo e Rio de Janeiro que discutiam a relação entre a desigualdade escolar e a vulnerabilidade social nos territórios dessas grandes cidades. Em resumo, as conclusões das pesquisas estudadas afirmaram que foi possível verificar que há mecanismos que potencializam o efeito território:

- i) o fato de a escola ser praticamente o único equipamento público nessas localidades, dificultando o acesso da população aos serviços públicos e a outros recursos culturais socialmente valorizados, sobrecarregando assim o estabelecimento escolar;
- ii) a menor oferta da matrícula em Educação Infantil nos territórios mais vulneráveis, sendo insuficiente para atender a demanda;
- iii) a tendência à homogeneidade do corpo discente em escolas localizadas nos territórios vulneráveis, com baixo acesso a recursos culturais e menor nível socioeconômico;
- iv) as relações entre escolas, que tendem a competir por recursos humanos, alunos e docentes, e a evitarem ou a receberem alunos considerados problemas.

Koslinski, Alves e Lange (2013) ressaltam que as desigualdades escolares envolvem diversas dimensões como recursos humanos, infraestrutura, expectativas de professores e sobre a dimensão do público, os alunos. À vista disso, as trajetórias e resultados dos indivíduos são afetados não somente pelo efeito vizinhança, como também pelo acesso de escolas de qualidade. Além das desigualdades de alunos de diferentes escolas é necessário considerar as desigualdades intraescolares. Para Franco *et al.* (2007) o conceito de desigualdade intraescolar refere-se ao processo de produção de desigualdade no desempenho escolar de alunos que frequentam a mesma unidade escolar. Para Torres *et al.* (2008), no sistema educacional, as desigualdades persistem sob diversos elementos como: entre os estudantes, entre as escolas, entre classes de uma dada escola e entre as regiões em que se localizam as escolas. Para os autores, quando as variáveis: raça, gênero, renda e escolaridade dos pais são controladas em indivíduos com características iguais, bem como, moradores de regiões diferentes nas grandes cidades, geralmente os indivíduos que moram em regiões periféricas têm os piores desempenhos escolares.

Em suas pesquisas Torres *et al.* (2008) buscaram compreender também como as instituições e as políticas educacionais contribuem para a produção da desigualdade escolar. Identificaram que o professor desempenha um papel importante na progressão escolar dos alunos. Professores com mais experiência e formação, migram para escolas de territórios menos vulneráveis devido à legislação dos concursos de remoção. Professores mais experientes e com mais tempo de efetivação escolhem as escolas mais centrais, assim, os professores com menor experiência, e geralmente professores contratados, vão para as escolas da periferia e as escolas com menor padrão de qualidade no ensino, resultando em uma grande rotatividade de professores nestas escolas, prejudicando a implementações de ações cotidianas.



A percepção dos professores sobre os alunos (atitudes, valores, expectativas e crenças) em sala de aula podem interferir no desempenho escolar. Essa premissa também é levantada nos estudos de implementação de políticas públicas, que considera em como as instituições operam na relação com a situação de vulnerabilidade social. Como os agentes implementadores suas preferências, decisões e atitudes influenciam no contato com o usuário e modificam o resultado da política que é implementada. Nesses elementos é importante destacar as percepções dos professores em relação aos alunos das escolas localizadas nas regiões periféricas e pobres. De acordo com Torres *et al.* (2008), as escolas em locais de regiões pobres precisam ter um tratamento diferenciado por parte das políticas educacionais, compensando as desigualdades nas quais estas localidades estão submetidas.

Soares e Alves (2003) estudam como escolas e municípios podem contribuir para elevar os resultados dos seus alunos. Eles compararam os efeitos com diferentes indicadores como o IDEB, gastos de um município por aluno e a eficiência das redes de ensino. Os autores identificaram que escolas e municípios que consideram as características sociodemográficas dos alunos e do contexto escolar, têm efeitos muito acima do esperado e com eficiência de gastos. Os autores destacam a importância de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, não só para a melhoria do desempenho escolar de uma forma geral, mas também para diminuir o impacto da origem socioeconômica e da raça do aluno no desempenho escolar.

Agindo sobre estas perspectivas, as escolas podem reproduzir desigualdades sociais fazendo com que os alunos mais pobres acabem conduzidos para as escolas nos territórios mais vulneráveis. Neste sentido, os resultados no desempenho dos alunos das escolas em territórios considerados com alta vulnerabilidade social, além do acesso aos bens e serviços públicos, estão relacionados também, ao que se passa nas escolas e nas políticas que estão implementadas nestes territórios, evidenciando que mudanças na implementação se fazem necessárias na busca de caminhos para solução e/ou diminuição destes fatores.

As pesquisas apresentadas nessa seção apontam como a vulnerabilidade do território produz desigualdades escolares e em como a situação impõem desafios na implementação de políticas educacionais e na sua capacidade de alcançar a equidade educacional. Partindo dos pressupostos discutidos neste capítulo, baseado nos objetivos dessa pesquisa e considerando os resultados apresentados pelo Ceará, essa pesquisa empenhou-se compreender em como as políticas educacionais implementadas no estado têm conseguido incidir sobre os territórios de alta vulnerabilidade social estabelecendo com que os alunos, mesmo sob essas condições,

consigam alcançar níveis adequados de equidade? Norteada por esses pressupostos, no próximo capítulo apresenta-se o PAIC, expondo como o Programa foi desenhado, seu histórico, trajetória e incidência sobre a educação cearense.

### **3 O PROGRAMA APRENDIZAGEM NA IDADE CERTA – PAIC**

Este capítulo tem o objetivo de apresentar o Programa Aprendizagem na Idade Certa. Para tanto, inicialmente buscamos sobre como aconteceu a municipalização no estado do Ceará e como o mesmo avançou para o regime de colaboração. Em seguida, apresentamos o contexto histórico do Programa e como ele foi estruturado. Por fim, discorremos sobre o PAIC na perspectiva de alguns estudos e, a partir das avaliações, como ele incidiu sobre a alfabetização no estado.

#### **3.1 Municipalização, o regime de colaboração e a alfabetização no estado do Ceará**

Esta pesquisa investiga o PAIC desenvolvido pelo estado do Ceará. Contudo, para compreendermos suas características, não podemos analisá-lo isoladamente, é necessário compreendê-lo considerando um contexto. Visto que sua estrutura está relacionada com o federalismo e a colaboração, iniciaremos essa seção explicando sobre a municipalização do EF no estado e como o regime de colaboração passa a ser considerado importante na implementação desse Programa.

A educação básica é formada por três grandes etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) define que a educação básica é obrigatória a partir dos quatro anos de idade. O EF é a etapa da educação básica que prepara o estudante para dominar a leitura, a escrita e o cálculo, além de capacitá-lo para compreender o ambiente social. O ensino fundamental é dividido em duas etapas: EFI que compreende do 1º ao 5º ano e é o momento de início do processo de alfabetização e a introdução escolar de conceitos educacionais que estarão presentes durante a educação básica. E o EFII que é o período formado pelo 6º ao 9º ano e passa a apresentar ao aluno conceitos mais amplos e complexos de aprendizagem. Compreender a implementação do PAIC é o objetivo deste trabalho, portanto, por ser uma política educacional com foco na alfabetização nos atentaremos a etapa do EFI.

No Brasil, o EFI pode ser realizado em redes de ensino estaduais, municipais e/ou particulares. Considerando a rede pública de ensino, o Ceará, de acordo com o Censo Escolar de 2018, abrangeu nesta etapa o total de 480.275 alunos matriculados na rede pública de ensino de todo o estado. Deste total, 3.176 alunos foram matriculados na rede estadual e 477.099 alunos matriculados na rede municipal. Em Fortaleza, recorte dessa pesquisa, o

Censo aponta para 868 alunos matriculados na rede estadual e 89.291 alunos matriculados na rede municipal de ensino.

Essa disparidade no quantitativo de matrículas de EFI na rede municipal de ensino no estado é explicado por Vieira (2010). A autora descreve que a municipalização do EF no Ceará, resultou de um movimento de descentralização desta etapa da educação básica em meados da década de 2000, no qual 77.69% do EF passou a ser ofertado na rede municipal de ensino. Mas, a municipalização da rede de ensino do estado pode ser explicada em movimentos ocorridos em anos anteriores. Com as orientações da Lei nº 5.692/1971, que previa a progressiva mudança de institucionalização do ensino pela administração municipal. Em resumo, seguiu-se por diversas outras orientações e constituições, até que em 1989 no Art. 232º a Constituição do Estado do Ceará, institui a municipalização do EF em regime de cooperação técnica e financeira com o estado. Acontecimento este explicitado posteriormente de ordem nacional, no Plano Nacional em 1996 com a promulgação da LDB.

Ainda segundo Vieira (2010), a partir deste período, o processo de adesão da municipalização foi fortemente incentivado pelo processo de destinação de incentivos financeiros do estado para o município com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e com a criação do Fundefinho pelo Ceará<sup>35</sup>. Com a implementação destas duas políticas, o estado passou a ter uma grande aderência à municipalização do ensino. Superando os números previstos no desenho inicial, o que acarretou um processo no qual demandou a falta de controle do crescimento impactando na qualidade do ensino ofertado pelo seu crescimento desenfreado.

Vieira (2010) aponta que com a municipalização do ensino e o aumento de alunos atendidos na rede municipal, um pacto de colaboração apontou como um caminho para a organização da educação. A organização do ensino, em regime de colaboração foi mencionada no Art. 211º da Constituição de 1988. E posteriormente a emenda constitucional nº 59, de 2009, determinou que os entes federados, ao organizarem seus sistemas, definissem formas de colaboração, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino obrigatório.

O principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Nessa linha, o Brasil se tornou uma das pouquíssimas federações do mundo a dar status de ente federativo aos municípios (ABRUCIO, 2010, p.46).

---

<sup>35</sup> Ao criar o Fundefinho, o estado firmou convênios de municipalização com 124 municípios, estabelecendo um custo mínimo de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), a ser repassado aos municípios para que assumissem a oferta das séries iniciais (VIEIRA, 2010).

De acordo com Ceará (2012), o estado do Ceará tem uma trajetória de políticas em regime de colaboração, desde os anos 1970, com o programa Pró-Município<sup>36</sup>, do MEC, que em parceria com a SEDUC, promovia assistência técnica e financeira aos municípios que era o responsável em promover o ensino fundamental. As experiências anteriores do Ceará com o regime de colaboração, em grande medida, contribuíram para o PAIC se estabelecer como uma política de cooperação. Programas como este estão ligados diretamente a ações descentralizadoras e conseqüentemente à municipalização da educação.

Para Abrucio (2010) a descentralização, ou seja, municipalização é capaz de gerar melhoria na gestão, e também na democratização do ensino. O regime de colaboração entre os diferentes níveis de governo, pode ajudar na garantia de uma boa implementação da política em todos os seus ciclos, principalmente na educação básica. Sobre essa premissa, Arretche (2001) destaca um fator importante considerando a implementação de políticas educacionais em relação ao fator desigualdade: a oferta dos serviços municipais. Para a autora os municípios são desiguais na distribuição do governo devido à divisão de orçamento e tamanho dos municípios. Conseqüentemente, é possível conectar os efeitos de redução das desigualdades através da distribuição dos orçamentos municipais.

Para Segatto e Abrucio (2018) diversos fatores influenciam na implementação de políticas públicas, um dos principais é o impacto do federalismo principalmente na educação brasileira, pois, é um grande desafio a implementação de políticas que são descentralizadas no Brasil que é um país heterogêneo e desigual. Os autores destacam que a partir da Constituição de 1988 o direito a educação e as questões territoriais foram traçados através de três estratégias nas políticas públicas: a) a descentralização que tem como resultado a municipalização; b) a previsão de políticas orientadoras e planejadoras (LDB e do PNE), e c) a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo com o objetivo de tentar garantir a boa implementação da política.

Abrucio (2010) discorre que na educação a colaboração entre estados e municípios é importante para uma boa implementação, visto que, a rede pública existe em ambas as esferas e geralmente as escolas estaduais estão perto das municipais em uma mesma cidade. Segatto e Abrucio (2018) ressaltam que o inverso também pode acontecer, pois, como a dinâmica federativa muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza na responsabilidade de cada

---

<sup>36</sup> O PRÓ-MUNICÍPIO tem atuação em todo o território nacional, fomentando o fortalecimento do governo municipal, cujos objetivos abrangem estudo, pesquisa e busca de solução dos problemas municipais e urbanos, no quadro do desenvolvimento regional e nacional. Disponível em: <<http://promunicipio.com/quem-somos/>>. Acesso em: 03/08/19.

ente federado, pode-se gerar uma competição sem precedentes entre os níveis do governo. Para os autores essa municipalização forçada não conseguiu provocar uma grande redução da desigualdade entre e dentro dos estados. A municipalização significou, muitas vezes, reforçar a desigualdade, visto que, a rede municipal cresceu mais nos estados mais pobres, como ocorreu no Ceará.

Para Vieira (2010) os trabalhos realizados pelo Comitê significou uma iniciativa importante no pacto de colaboração que extrapolou estado e municípios. Através dos trabalhos realizados pelo Comitê foi identificado que a alfabetização no estado se apresentava como um grande problema, conforme podemos observar em registro no seu relatório final:

Durante mais de um ano, parlamentares, educadores e técnicos realizaram uma análise aprofundada da realidade da educação pública cearense com o objetivo de apontar caminhos que viabilizassem uma mudança no perfil do ensino oferecido às nossas crianças e adolescentes. Foi um grande mutirão, onde mais de 300 pessoas e 15 instituições públicas e privadas se envolveram nas pesquisas, no trabalho de campo, na realização de dezenas de encontros e audiências públicas em que a prioridade era a possibilidade de garantir a erradicação do analfabetismo escolar até 2010. (AGUIAR; GOMES, CAMPOS, 2006, p. 9).

Além dos elementos apontados pelo Comitê, o IDEB aponta como o Ceará possuía uma média baixa nos anos iniciais do EF. De acordo com os dados disponibilizados pelo INEP, no ano de 2005, o IDEB observado para o Brasil foi de 3.6 pontos, o estado do Ceará 2.8 pontos e a cidade de Fortaleza 3.3 pontos. Nesse sentido podemos ressaltar que a média observada no estado estava abaixo da média do país e da cidade de Fortaleza. Podemos identificar através da avaliação do IDEB, que o Ceará, em 2005 enfrentava problemas na alfabetização.

Em 2007, além das médias alcançadas no IDEB, a SEDUC realizou uma avaliação diagnóstica da capacidade de leitura dos alunos da rede pública do 2º ano do Ensino Fundamental por meio do Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará – Alfabetização<sup>37</sup> (Spaace-Alfa). O sistema consistiu-se na realização de duas avaliações externas em leitura e escrita dos alunos do 2º ano do EFI de caráter censitário.

Essa avaliação foi considerada a primeira etapa para a formulação de estratégias e implementação de ações visando à alfabetização de cada criança da rede de ensino. Funcionou como um piloto e permitiu construir uma metodologia de avaliação que foi aprimorada e é utilizada atualmente. Na avaliação do Spaace-Alfa em 2007, apenas 26,6% dos municípios

---

<sup>37</sup> Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (Spaace) foi criado em 1992 e foi sendo aprimorado ao longo dos anos para avaliação de todas as etapas de ensino. A primeira avaliação da etapa de alfabetização aconteceu em 2008, na qual o 2º ano foi avaliados em língua Portuguesa e Matemática.

estavam nos dois primeiros níveis (suficiente e desejável)<sup>38</sup>. E de acordo com a escala de interpretação foi possível verificar o baixo nível alcançado na avaliação.

Para Capella (2006), indicadores de avaliações sozinhos não determinam em si um problema. As discussões e interpretações em torno dos resultados é que demonstram a existência da questão. A definição do problema é fundamental, e a forma como ele é articulado, direciona as ações dos formuladores de políticas para determinar o sucesso e a solução dos problemas apresentados. Para Kingdon (2006) alguns problemas podem chamar mais atenção das autoridades do que outros. Como podemos observar, o problema de alfabetização no estado do Ceará foi foco de discussão pelos governantes, que ao identificar o problema através das avaliações externas e dos indicadores como o IDEB, definiram alternativas. O autor indica também como os indicadores são utilizados para definir a magnitude de um evento. Assim, o Ceará além de utilizar-se das avaliações externas criou seu próprio sistema de avaliação local articulado com o trabalho realizado pelo Comitê o que foi consolidado com o Spaece-Alfa.

Todo impulso das políticas educacionais nos últimos anos no Brasil foi feito com o objetivo de melhorar os resultados das avaliações, no entanto é necessário pensar como é possível alcançarmos índices melhores, com menos desigualdades. Pensar em como essas ações são aplicadas em escolas dos territórios vulneráveis para melhorar a equidade educacional.

Dentro destas reflexões, quando observamos a elevação e estabilidade nos resultados dos indicadores, é necessário analisar: o que está sendo realizado naquela região ou escola que está dando certo? Quais foram às ações que resultaram nas melhorias dos indicadores? Fato este que vem acontecendo com o Ceará na última década. Neste sentido, com os dados levantados até este ponto, na próxima seção discutiremos sobre a criação do PAIC, política implementada no Ceará que teve como finalidade sanar os problemas de analfabetismo identificados no estado.

### **3.2 O PAIC: Histórico, estrutura e o pacto de cooperação**

O PAIC é definido como uma política de cooperação entre estado e municípios. Teve origem do trabalho desenvolvido pelo Comitê em 2004. Após a conclusão das pesquisas do

---

<sup>38</sup> De acordo com Ceará (2012), foi criada uma escala utilizada para medir o nível de competência das crianças. A escala tem cinco níveis de alfabetização, para facilitar a visualização dos níveis, cada um deles é expresso por uma cor distinta: não alfabetizado (vermelha), alfabetização incompleta (laranja), intermediário (amarela), suficiente (verde-claro) e desejável (verde-escuro).

Comitê, a APRECE e a UNDIME/CE, com parceria técnica e financeira do UNICEF, criou-se o PAIC, com o objetivo de apoiar os municípios cearenses na melhoria da qualidade do ensino, da leitura e da escrita nas séries iniciais do EFI.

A primeira fase do Programa aconteceu em 2005 e 2006 e envolveu 56 municípios. A principal ação foi a realização de duas avaliações externas em leitura e escrita com os alunos do 2º ano do Ensino Fundamental e teve caráter censitário. Nessa fase o Programa elaborava a prova, pré-testava os itens, consolidava a avaliação e realizava a formação com os municípios para fazerem a aplicação. Através da avaliação diagnóstica de aprendizagem eram realizadas formulações e implementação das ações. Após a conclusão das avaliações, o Programa passou a apoiar os municípios pedagogicamente. A primeira fase do PAIC foi importante, pois funcionou como aprendizado para o desenvolvimento da avaliação externa construindo uma metodologia de avaliação.

Neste sentido, o PAIC compreende um Programa de cooperação que visa fortalecer o município no problema de analfabetismo no qual o estado encontrava. Tornou-se uma política pública, através da Lei N° 14.026, de 17 de dezembro de 2007, quando o Governo do Ceará no mandato do governador Cid Ferreira Gomes, assumiu por meio da SEDUC-CE, em parceria com a UNDIME/CE, UFC e UNICEF, a responsabilidade. O Programa iniciou com a adesão de 60 municípios, através de um pacto de cooperação. De acordo com Art.2º da mesma lei o PAIC:

Tem por finalidade o estabelecimento de condições necessárias, para que todos os alunos cearenses cheguem ao 5º ano do ensino fundamental sem distorção de idade, série e com o domínio das competências de leitura, escrita e cálculo adequados à sua idade e ao seu nível de escolarização. (CEARÁ, 2007).

A partir de 2007, o governo do estado e municípios trabalharam de forma articulada na implementação da política pública. A articulação dos parceiros na mobilização de ações com foco na alfabetização foi de suma importância para a estruturação do Programa, assim, no pacto de cooperação:

**O governo do estado** é o responsável pelo apoio à gestão municipal, formação continuada para os professores da educação infantil ao 2º ano do EF, concessão de livros de literatura infantil para as salas de aula, e materiais didáticos para professores e alunos.

**Os municípios** cearenses trabalham ações voltadas para a valorização e profissionalização dos docentes, redimensionamento de recursos financeiros, revisão de planos de cargos, carreira e remuneração do magistério municipal, definição de critérios técnicos para a seleção de diretores escolares, implantação de sistemas municipais de



avaliação de aprendizagem de crianças, ampliação do acesso à educação infantil, e adoção de políticas locais para incentivar a leitura e a escrita.

Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) sobre a cooperação do estado com os municípios discorrem:

O caso em que há um entrelaçamento maior entre governo estadual e municípios é o do Estado do Ceará. Há, nesse caso, uma cooperação mais institucionalizada entre o estado e os municípios. No entanto, a cooperação possui um caráter mais verticalizado, na medida em que o estado induz fortemente a cooperação. Além disso, envolve a redistribuição de recursos financeiros, materiais e humanos por meio de assessoria técnica e pedagógica aos municípios, formação, distribuição de material didático e indução financeira para a adesão dos municípios. (ABRUCIO, SEGGATTO e PEREIRA, 2017, p. 21).

Em uma publicação organizada pelo Governo do Estado (Ceará, 2012), alguns pontos foram essenciais na estruturação do PAIC como política pública, dentre os quais podemos mencionar:

**Visão sistêmica** – o Programa tem uma compreensão do todo por análise das partes, visto que o problema do analfabetismo escolar não é causado por um único aspecto da política educacional, mas sim um conjunto de fatores que se interligam, e que devem ser considerados como um todo. Diferenciando dos programas que focam em uma única linha de ação, o PAIC sustenta-se pela integração dos eixos.

**Foco na responsabilidade pelo direito à aprendizagem** – a qualidade da educação é vinculada à aprendizagem dos alunos, e deve orientar as ações desenvolvidas, pautada em um ensino capaz de proporcionar aprendizagens significativas aos estudantes. O governo do estado oferece apoio aos municípios com foco na alfabetização dando direção para que não aconteça uma dispersão do objetivo do Programa que é alfabetizar as crianças até os 7 anos de idade, centrados na leitura e na escrita.

**Foco na gestão voltada à aprendizagem do aluno e o resgate do foco da finalidade educativa centrada na aprendizagem** – todas as ações devem ser voltadas para a aprendizagem, não desconsiderando as demais. O foco na aprendizagem deve levar a um resgate das finalidades educativas nos municípios, se o aluno não aprendeu determinado conteúdo, isso deve ser considerado como fora da normalidade, reconhecendo a responsabilidade de alfabetizar na idade certa.

**Arranjo organizacional** – com a finalidade de viabilizar a cooperação e a operação do Programa, criou-se a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) e o Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios (NRCOMs) que são responsáveis em

promover a articulação com os municípios e com pessoal capacitado, respeitando a autonomia de atuação dos municípios.

**Responsabilização e a definição de atribuição dos entes federados** – o governo do estado atua em cooperação com o município fortalecendo competências técnicas para gerenciar as redes instaurando um processo de responsabilização pela garantia do direito de aprender. Estado e municípios têm suas atribuições e papéis de atuação, em 2009 foi elaborado um conjunto de diretrizes para referenciar a definição de metas pelas Secretarias de Educação na implantação de políticas voltadas à alfabetização para que com a mudança de gestão não aconteça a descontinuidade do Programa.

**Cooperação técnica em rede** – além da colaboração entre estado e município o Programa busca cooperação com outras instituições, como o governo federal, universidades e o poder legislativo. O PAIC mantém um comitê de articulação, formado por instituições da sociedade civil e um organismo de cooperação internacional, que participam desde o início do trabalho do Comitê. O Comitê de articulação é dotado de funções consultivas previstas em um termo de parceria, contribuindo significativamente com a execução do PAIC.

Além destes pontos essenciais, o Programa também adotou duas estratégias para a adoção de mecanismos para estimular a priorização da alfabetização nos municípios:

**Vinculação da distribuição do ICMS a indicadores municipais** – realizaram uma alteração da legislação que normatiza os critérios de distribuição da cota-parte dos municípios no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que passou a ser destinado aos municípios. O estado distribui um quarto (25%) do total arrecadado com o ICMS com todos os municípios, a chamada cota-parte, em duas divisões: A primeira é 75% (três quartos), de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF), distribuição que depende do ICMS arrecadado por cada município. A segunda parte é 25% (um quarto), distribuídos entre os municípios com base em critério determinado em Lei Estadual.

Para Vieira (2010), a cota-parte é uma medida potencial que pode contribuir expressivamente para a melhoria da educação no estado representando o controle de qualidade que faltava no regime de colaboração. Para Ceará (2012), a nova regra privilegiou um modelo de gestão pública por resultados e induziu os municípios a agir pela melhoria dos indicadores sociais.

**O Prêmio Escola Nota Dez** - criado através da Lei 14.371, de 19 de junho de 2009, tem o objetivo de valorizar a gestão educacional com foco na aprendizagem do aluno, e estimular o desenvolvimento da excelência no âmbito do sistema público de ensino no estado.

O Prêmio funciona como política indutora para as escolas melhorarem seus resultados e política apoiadora às escolas com menores resultados. É destinado a premiar até 150 escolas públicas com melhores resultados e apoiar financeiramente as escolas públicas em igual número das premiadas que obtiverem os menores resultados. As escolas premiadas recebem o equivalente a 75% do valor referente ao Prêmio. Os 25% restantes deverão ser recebidos com base no cumprimento de dois critérios: manter ou elevar os resultados no Space-Alfa e apoiar a escola parceira (apoiada).

O Prêmio Escola Nota Dez fortalece e valoriza o trabalho que está sendo realizado pelos municípios e quando ele articula o intercâmbio entre escolas com bons resultados e aquelas com baixos resultados, viabilizando também a colaboração e a conservação do trabalho.

**Formação continuada de professores associado à criação de material estruturado**<sup>39</sup> - A SEDUC em cooperação com os municípios desenvolveram um programa de formação de professores articulado ao currículo e à distribuição de material estruturado. Com foco no uso de metodologias de alfabetização trazendo como referência materiais que oferecessem uma estrutura metodológica para o professor desenvolver seu trabalho. Com base nos materiais, os cursos de formação para os professores são vinculados diretamente ao trabalho desenvolvido com as crianças, vivenciando a utilização do material.

Utilização de um *Software* para a alfabetização – o ***Software Luz do Saber*** que se baseia em atividades estruturais que podem ser modificadas e adaptadas pelo professor para seu público específico. Embora seja oferecida uma sequência didática estabelecida, o professor pode continuar produzindo suas aulas e seguir inovando com o software.

O PAIC implementou também dois sistemas de monitoramento, o Sistema Integrado de Gestão Escolar (SIGE) e o Sistema de Acompanhamento das Ações do PAIC (SAAP) que ajudam na comunicação, avaliações e planejamento das ações.

O **SIGE** é um sistema informatizado que tem como objetivo principal armazenar dados relacionados à rede de escolas, para serem monitorados e acompanhados pela Secretaria de Educação, em tempo hábil, com baixo custo. O sistema representa uma grande ferramenta de integração *on line* entre as escolas, as SMEs e o Centro Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE/SEDUC), viabilizando o acompanhamento, da matrícula, do desempenho acadêmico e da frequência dos alunos por parte de gestores educacionais e escolares. Com

---

<sup>39</sup> O termo “material estruturado” refere-se ao conjunto de materiais diversificados destinados a professores e alunos que, com base em metodologias de alfabetização, propõem uma rotina diária de atividades para a sala de aula e tarefas de casa.

base na análise dos dados contemplados nos relatórios emitidos através do SIGE, os gestores educacionais e escolares conseguem avaliar e planejar as políticas de educação.

O **SAAP** é um sistema informatizado desenvolvido com intuito de acompanhar as ações do PAIC. Possibilita a coleta de informações que são fundamentais para que o município tenha uma visão mais ampliada da sua rede escolar e possa direcionar um olhar para o aprimoramento das ações de gestão e das práticas educativas, permitindo também à SEDUC essa visão. Permite também que a CREDE/SEDUC tenha acesso às informações e dados atualizados relacionados aos sistemas municipais em tempo hábil.

Apresentados os pontos que fundamentam o Programa, na próxima seção, apresentamos o arranjo institucional do PAIC.

### **3.3 Os arranjos institucionais do PAIC**

Com a finalidade de viabilizar a cooperação e a operação do Programa o mesmo criou um arranjo organizacional. A COPEM, que coordena o Programa nos municípios, conta com orçamento e pessoal próprio. A representação da SEDUC nas diversas regiões do estado é feita por meio das CREDES, onde foram implantados os NRCOMs, que são responsáveis em promover a articulação com nos municípios com pessoal capacitado, auxiliam na comunicação, implementação e no acompanhamento da política em cada local de forma a garantir que ela chegue às escolas, mas sem deixar de respeitar a autonomia de atuação dos municípios.

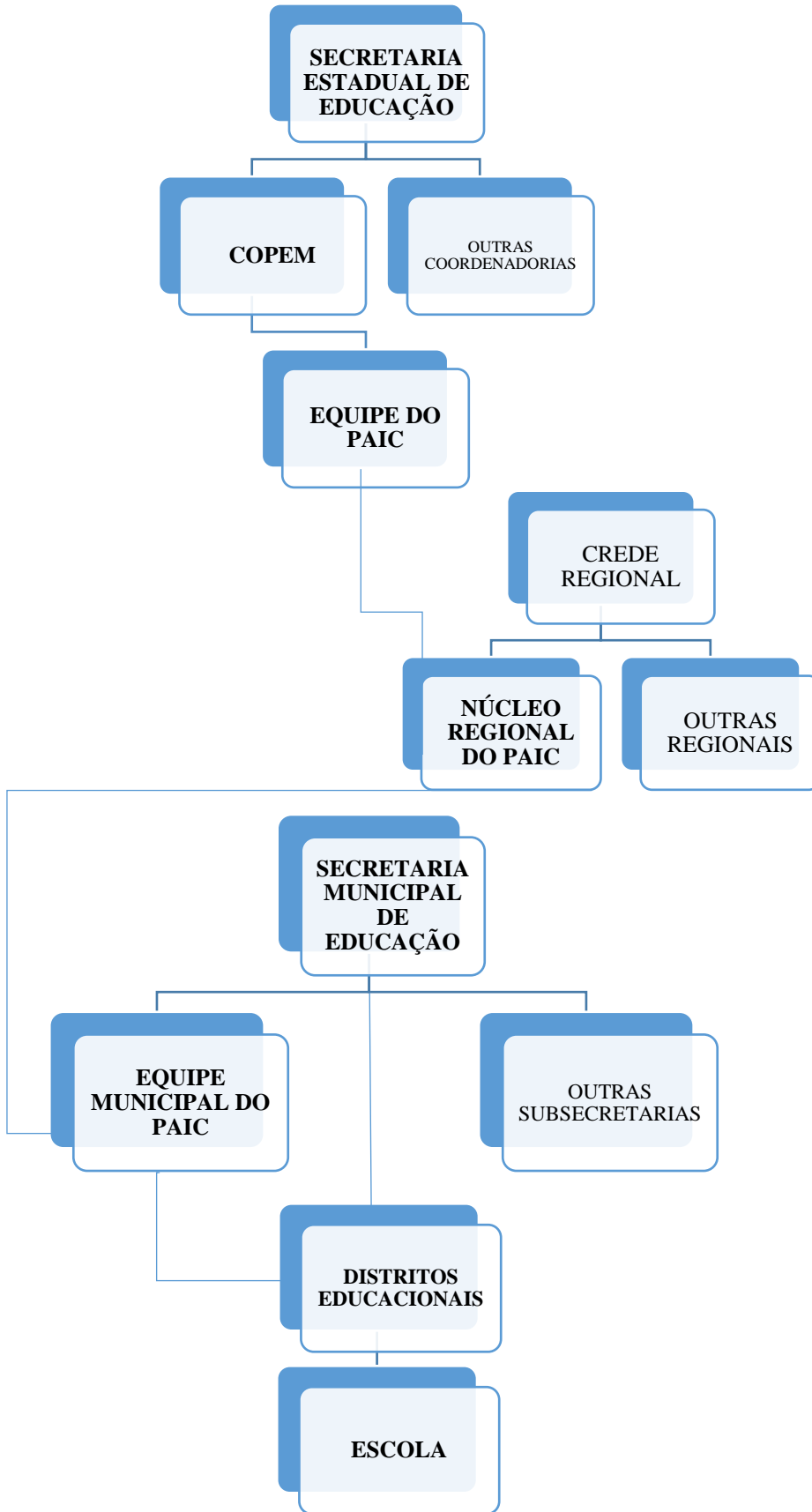
Para operacionalizá-lo, a SEDUC passou por uma reestruturação organizacional. Foi criada, em 2007, a Coordenadoria de Cooperação com os Municípios (COPEM) com o objetivo de “estabelecer um regime de colaboração e cooperação entre SEDUC e municípios com a finalidade de definir políticas e estruturar ações que contribuam para elevar a qualidade da Educação Infantil e do Ensino Fundamental” (SEDUC, s/d). Além disso, os Centros Regionais de Desenvolvimento da Educação transformaram-se em Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação (CREDEs) e foram reestruturadas a partir de núcleos, sendo criado o Núcleo Regional de Cooperação com os Municípios (NRCOM), atual Célula de Cooperação com os Municípios (CECOM). (ABRUCIO, SEGGATTO E PEREIRA, 2017, p.36).

A equipe central do PAIC na COPEM atua em grupos divididos conforme os eixos do Programa. Cada eixo tem a assessoria de um ou mais especialistas, na maior parte, professores de universidades cearenses, responsáveis por contribuir com as formações realizadas. Nos NRCOMs, foram constituídas as equipes regionais do PAIC, compostas por um gerente e um ou mais assessores, que trabalham exclusivamente no Programa. Eles são responsáveis pelo apoio e acompanhamento dos municípios de abrangência de cada CREDE.

Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) discorrem que o Programa ainda conta com a participação de outras instituições. Foi criado um Comitê de Articulação do PAIC. Composto por representantes das seguintes organizações: SEDUC, Secretaria da Cultura do Estado do Ceará (SECULT), UNICEF, APRECE, UNDIME-CE, Fórum de Educação Infantil, Universidade Federal do Ceará (UFC), União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Associação para o Desenvolvimento dos Municípios do Estado do Ceará (APDMCE), e Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). No início do PAIC (na fase da formulação) o Comitê realizava reuniões bimestralmente. À medida que o PAIC foi se consolidando, o Comitê foi reduzindo sua atuação, embora ainda aconteça reuniões quando necessário. Essa parceria gerou confiança e legitimidade para o Programa.

O arranjo organizacional do PAIC compreendeu ainda a constituição de equipes municipais para atuação no Programa. Lideradas por um gerente, as equipes obedecem a uma divisão similar à assistida na COPEM: três ou mais pessoas (a depender do tamanho do município e da estrutura da SME) se dividem na execução das ações dos eixos do Programa. Em Fortaleza, a cidade desse estudo, para atender ao número de escolas a SME ainda é dividida em seis Distritos de Educação que realizam o atendimento nas escolas específicas de uma determinada região. A dinâmica do Programa, em geral, acontece como demonstrado na FIG. 3, a seguir:

Figura 3 - Fluxo das informações do PAIC em Fortaleza



Fonte: Adaptado de Correa (2019).

Com a criação da COPEM e a implementação do PAIC, o estado oferece um apoio para a consecução de um objetivo comum junto aos municípios, contribuindo para que a alfabetização das crianças aconteça. Com o PAIC, o governo estadual assume a responsabilidade pela garantia do direito das crianças à aprendizagem da leitura e da escrita e chama os municípios e escolas a assumirem as suas. Trata-se da instauração de um processo de responsabilização dos entes federados que se torna importante para que o Programa opere e gere os resultados que se espera.

A adesão dos municípios ao PAIC foi formalizada em um protocolo de intenções, que teve como objeto a conjugação de esforços para o desenvolvimento do Programa e específica às obrigações e competências das duas partes envolvidas. A SEDUC é a responsável em dar assessoria técnica nos eixos do Programa, respeitar o princípio de autonomia dos entes federados e adequar suas ações à realidade e à diversidade dos municípios. Incumbiu-se ainda de avaliar os resultados das capacidades de leitura dos alunos do 2º ano por meio do Spaece-Alfa. Os municípios ficaram responsáveis por fornecer o apoio logístico e os materiais necessários para a realização das atividades do Programa e por disponibilizar as equipes técnicas locais para implementação das propostas.

A mudança de gestão municipal comumente é acompanhada pela descontinuidade das políticas. Precavendo-se em relação a possíveis rupturas, a equipe do PAIC elaborou, em 2009, um conjunto de diretrizes para referenciar a definição de metas pelas Secretarias de Educação na implantação de políticas voltadas à alfabetização de crianças. A COPEM constituiu redes entre os municípios com o propósito de promover uma comunicação rápida e eficiente. As diretrizes estabelecidas foram disseminadas nessas redes com o objetivo de apontar rumos para definição de políticas educacionais com foco na aprendizagem do aluno, nesse sentido cada eixo do Programa tem suas diretrizes que devem ser cumpridas pelos municípios. A partir dessas diretrizes as SMEs definem um plano de trabalho no qual propõem metas e metodologias para alcançar as diretrizes pré-definidas. A SEDUC acompanha o cumprimento das metas pelos municípios, a fim de apoiá-los nas ações relacionadas.

### **3.4 Os Eixos do PAIC**

Inicialmente o PAIC foi estruturado com o foco atrelado a alfabetização e o suporte prestado pelo estado era realizado por meio de cinco eixos: gestão da educação municipal, avaliação externa, alfabetização, educação infantil, literatura infantil e formação do leitor.

Neste sentido, para compreendermos melhor como funciona o Programa, destacaremos de acordo com Ceará (2012), algumas ações que são realizadas dentro de cada um dos cinco eixos do PAIC:

No Eixo da **Gestão Municipal da Educação**, o foco é no desenvolvimento das capacidades de diagnóstico, planejamento, difusão da cultura do acompanhamento das escolas e monitoramento dos indicadores educacionais. Na consolidação da capacidade de diagnosticar e planejar, as ações passaram a ser pautadas com base na realização de um diagnóstico e definição de metas através de instrumentos, desenvolvendo ações de formação, definição de metas, elaborando planos e acompanhamento das avaliações. A difusão da cultura de monitoramento foi importante para avaliar o trabalho que estava sendo realizado, e para identificar se as ações estavam atingindo os objetivos estipulados podendo assim, analisar e aplicar as correções de rotas necessárias.

O Eixo da **Avaliação Externa** tem como objetivo conhecer a realidade dos municípios por meio da avaliação externa. A implementação de avaliações externas de alfabetização como um instrumento de gestão foi fundamental para orientar as práticas pedagógicas, no sentido de oferecer parâmetros que permitissem tanto diagnosticar os conhecimentos das crianças, a fim de reorganizar as práticas educativas desenvolvidas, quanto avaliar os resultados educacionais. O estado complementa a avaliação externa desenvolvida pelos municípios com o Spaece-Alfa, testando em larga escala os resultados do processo de alfabetização das crianças, permitindo aferir os frutos do trabalho empreendido no PAIC e contribuindo com a gestão do estado, municípios e escolas e também na avaliação do Programa como um todo.

No eixo da **Alfabetização**, a SEDUC coopera tecnicamente com os municípios no desenvolvimento de um programa de formação de professores articulado ao currículo e à distribuição de material estruturado. Nesse eixo objetivou-se retomar o uso de metodologias de alfabetização de crianças em sala de aula, tendo como referência materiais que oferecessem uma estrutura metodológica para o professor desenvolver seu trabalho. Com base nos materiais, são ministradas formações para os professores vinculadas diretamente ao trabalho desenvolvido com as crianças, de forma bem concreta, abordando e vivenciando a utilização do material.

O eixo de **Formação leitor** tem o objetivo de formar leitores e fomentar o gosto pela leitura, foi pautado no pressuposto de que a alfabetização e o letramento devem ser promovidos de forma integrada e indissociável. A principal estratégia do Eixo de Formação



do Leitor é a criação e dinamização de acervos literários nas salas de aula por meio da implementação de cantinhos de leitura em todas as salas de aula de Educação Infantil e 1º e 2º anos do EF.

No eixo **Educação Infantil**, o PAIC ampara os municípios na formulação e implementação de políticas direcionadas a essa etapa da Educação Básica. Três estratégias principais são colocadas em prática: formação de técnicos das SMEs para que possam orientar um processo formativo nas próprias redes, contribuição na elaboração de propostas pedagógicas e apoio à ampliação da oferta de vagas para a educação.

Em 25 de maio de 2011, o Programa foi redesenhado e ampliado com a criação do PAIC MAIS, passando a abranger o ensino de matemática e a ter também como foco, a educação infantil; 1º e 2º ano do EF até o 5º ano das escolas públicas dos 184 municípios cearenses. Com o redesenho objetivou-se proporcionar apoio a gestão municipal, formação de professores do 2º ao 5º ano das disciplinas de língua portuguesa e matemática, incentivo a leitura e a participação das famílias na escola, reforço para alunos com dificuldades de aprendizagem na alfabetização e fazer com que os municípios ficassem mais comprometidos na melhoria da escola pública. Em 2015 o Programa passou por outra reformulação e tornou-se MAIS PAIC, assim:

O PAIC passou por ajustes incrementais ao longo de sua trajetória e gradativamente ampliou suas ações à medida que foram sendo alcançadas melhorias na qualidade da educação na alfabetização e posteriormente nos demais anos do ensino fundamental I. Resultado disso é que o principal desafio da SEDUC atualmente é melhorar a qualidade do ensino e aprendizagem nos anos finais do ensino fundamental. Para isto, foi lançado em dezembro de 2015 o Mais PAIC com o objetivo de expandir as ações do programa para o ensino fundamental II – 6º ao 9º ano. (ABRUCIO, SEGGATTO E PEREIRA, 2017, p.46).

A participação e adesão no Programa MAIS PAIC<sup>40</sup> pelos municípios, foi realizada por convite, e os municípios passaram a ter o compromisso com as propostas apresentadas pelo governo do estado em continuar cumprindo a obrigação com a alfabetização de crianças no PAIC elencados anteriormente, que foram: definir políticas de valorização do professor do EFI; garantir encontros formativos no município e garantir também a participação dos professores nas formações e o material didático necessário para o processo formativo.

O estado e os municípios dividiram atribuições e desenvolveram formas de trabalho. Em seu desenho na versão do MAIS PAIC, o Programa foi dividido em seis eixos: gestão

---

<sup>40</sup> O Programa é executado em parceria com as seguintes instituições: APDMCE, APRECE, FUNCAP, SECULT, SEDUC, UNIDIME, UNICEF e UNCME.

municipal; EFI; EFII e educação integral; educação infantil; literatura e formação leitor; e avaliação externa. A fim de compreender melhor cada eixo o QUADRO 6 ilustra os objetivos de cada eixo do MAIS PAIC.

**Quadro 6 - Objetivos de cada eixo do MAIS PAIC**

<b>OBJETIVOS DE CADA EIXO DO MAIS PAIC</b>	
<b>EIXOS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
<b>Gestão Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover o fortalecimento institucional dos sistemas municipais de ensino, envolvendo assessoria técnica para a estruturação de modelo de gestão focado no resultado da aprendizagem;</li> <li>• Promover o assessoramento técnico às equipes de gestão do PAIC nas CREDEs e nas SMEs;</li> <li>• Coordenar e monitorar o acompanhamento das ações de gestão do PAIC;</li> <li>• Construir e difundir uma cultura de gestão de sistema e de gestão escolar, voltada para a aprendizagem dos alunos;</li> <li>• Fortalecer o gerenciamento dos sistemas municipais de ensino, a partir da formação das suas equipes técnicas;</li> <li>• Estabelecer indicadores de eficiência de gestão de sistema e indicadores de eficiência de gestão escolar, para permitir aos municípios e escolas o estabelecimento das suas metas;</li> <li>• Disponibilizar aos municípios alternativas de procedimentos de escolha de gestores escolares baseados fundamentalmente no mérito e vinculados à carreira;</li> <li>• Construir critérios para o estabelecimento de políticas de valorização do magistério, com ênfase no desempenho docente e na aprendizagem dos alunos;</li> <li>• Realizar a formação gerencial das equipes técnicas das SMEs, estabelecendo indicadores de eficiência de gestão de sistema e de gestão escolar.</li> </ul>
<b>Ensino Fundamental I</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oferecer cooperação técnico-pedagógica aos municípios para a implantação e implementação de propostas didáticas de alfabetização;</li> <li>• Produzir materiais didáticos estruturados para professores e alunos do 1º e 2º anos e material de apoio pedagógico para professores e alunos do 3º aos 5º anos do ensino fundamental;</li> <li>• Viabilizar a formação docente continuada e em serviço nos municípios, através de formadores do MAIS PAIC/ Pnaic das SMEs;</li> <li>• Suscitar que nenhum aluno ainda não alfabetizado, independente da turma em que esteja matriculado, fique sem ler e escrever nos anos iniciais do ensino fundamental até o 5º ano;</li> <li>• Realizar acompanhamentos pedagógicos nos municípios.</li> </ul>
<b>Ensino Fundamental II e Educação Integral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio à formação de professores do EFII;</li> <li>• Fomentar a constituição de políticas para este segmento, com orientações de acompanhamento, mecanismos de reconhecimento e incentivo.</li> </ul>
<b>Educação Infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribuir para a promoção da qualidade do atendimento oferecido às crianças e suas famílias nas instituições de Educação Infantil dos municípios;</li> <li>• Colaborar no processo de implantação e implementação das propostas pedagógicas e programas de formação continuada de professores da Educação Infantil dos municípios.</li> </ul>

<b>Literatura e formação leitor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar o direito da criança ao desenvolvimento humano, à formação cultural e à inclusão social, com o acesso à literatura infantil, promovendo a aquisição, a distribuição e a dinamização de acervos;</li> <li>• Socializar acervos literários com a finalidade de despertar o interesse e o gosto pela leitura e escrita;</li> <li>• Estimular a criação de ambientes favoráveis de leituras compartilhadas entre professores e alunos no ambiente escolar;</li> <li>• Realizar a dinamização do acervo de literatura infantil para formadores, gestores e professores;</li> <li>• Editar uma revista contendo resenhas literárias, relatos de experiências, artigos e ensaios voltados para formação de leitores;</li> <li>• Elaborar uma agenda de uso diário, para distribuição entre educadores que tenha como foco a vida e obra de um(a) escritor(a) da Literatura Brasileira, como meio de promoção da cultura, do conhecimento e incentivo à leitura;</li> <li>• Incentivar a criação de acervos de literatura infantil nas salas de aula, observando a diversidade de gêneros, a produção de autores cearenses e a qualidade literária e gráfica.</li> </ul>
<b>Avaliação externa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir uma cultura de avaliação educacional nos municípios cearenses, de modo que estes tenham uma equipe nas SMEs conscientes dos seguintes fatores: (1) importância de avaliar o processo de aprendizagem de seus alunos; (2) responsabilidade de conduzir o processo de avaliação de forma apropriada e responsável; (3) necessidade de utilizar os resultados das avaliações de forma apropriada, responsável e ética, sempre visando promover mudanças no processo de ensino e aprendizagem;</li> <li>• Diagnosticar a situação de aprendizagem da leitura, da escrita e compreensão textual dos alunos das séries iniciais das redes municipais de ensino, comunicando os resultados da avaliação por município, por escola, por turma e por aluno;</li> <li>• Oferecer subsídios para que as SMEs desenvolvam uma gestão focada na aprendizagem dos alunos, fornecendo elementos para que, ao conhecer esta realidade, implementem políticas para elevar a qualidade do ensino ministrado nas séries iniciais;</li> <li>• Fornecer indicadores para efetuar a reenturmação dos alunos da rede municipal de ensino.</li> </ul>

Fonte: Baseado nas informações no site da Ceará-SEDUC: <http://www.paic.seduc.ce.gov.br/>.

Cada eixo é coordenado por uma equipe responsável pela execução das ações determinadas nos objetivos e nas metas estabelecidas do Programa para cada ano. As estratégias de ação não foram modificadas, ampliaram-se o ano de atuação (5º ano) com base na cooperação com os municípios e as competências e habilidades a serem desenvolvidos nos cursos de formações.

O PAIC propõe um leque de metas e ações que, articuladas, possibilitam alcançar passos largos na promoção de políticas municipais voltadas para a alfabetização de crianças. Acredita-se que o problema do analfabetismo escolar não é causado por um único aspecto da política educacional, e sim resultado de um conjunto de fatores interligados, que tem de ser considerado como um todo. Essa característica se diferencia de programas de cooperação que se debruçam sobre uma única linha de ação. (CEARÁ, 2012, p. 67).

Quando o processo de implementação de políticas públicas envolve diferentes esferas do governo em um pacto de cooperação. Para que esse pacto funcione efetivamente é necessário que cada organização tenha consciência do seu papel estabelecido e que cumpra

com todas as suas funções, esta adesão é vista como uma cadeia articulada que, para o sucesso da implementação, cada ator deve cumprir suas funções, fortalecendo, neste sentido, o regime de colaboração entre o estado e os municípios.

Apresentado o Programa, na próxima seção, discutimos como o PAIC incidiu sobre a alfabetização no estado. Para tanto, nos escoramos através de outras pesquisas que também investigaram o PAIC no campo da implementação e também nos resultados das avaliações do Spaece-Alfa.

### **3.5 A alfabetização no estado do Ceará após a implementação do PAIC segundo alguns estudos e na avaliação do Spaece-Alfa**

As pesquisas sobre o PAIC elencadas na revisão de literatura apontam que, ainda que se pesquise sobre o Programa, em grande medida, elas versam sobre diversas questões, e poucas empenham esforços em estudar os processos de implementação da política. Nesse sentido, essa pesquisa tem o objetivo de preencher essa lacuna, buscando compreender o processo de implementação sobre a perspectiva dos agentes implementadores considerando a adesão, compreensão, discricionariedade, os processos de interação e o contexto de vulnerabilidade social. Portanto, nesta seção, apresentamos alguns aspectos do Programa sob as lentes destes estudos e apresentamos como o problema da alfabetização no estado transcorreu após a implementação do PAIC apresentando os resultados do Spaece-Alfa.

De modo geral, os textos analisados podem ser sintetizados nos seguintes pontos: Pesquisas como Pereira (2014); Maia (2016); Mota (2018) e Correa (2018) analisam o Programa como forma de indução, políticas de *accountability* responsabilização. Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017); Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) analisam o PAIC sob a perspectiva da implementação e a relação com a equidade, regulação e mediação da política.

Maia (2016) analisa o Programa como forma de indução das políticas de responsabilização e da gestão por resultados em um município específico, Limoeiro do Norte, CE. Na pesquisa buscou captar a percepção de professores e gestores acerca das políticas de responsabilização e gestão por resultados, além de investigar as mudanças provocadas no trabalho docente com a instauração dessas políticas. O autor concluiu que o estabelecimento dessas políticas provocou mudanças na gestão das redes, das unidades escolares e no trabalho docente e não asseguram uma educação de qualidade, pois a preocupação está voltada para a quantidade, enfatizando o resultado pelo resultado, a premiação e a meritocracia.

Mota (2018) buscou compreender a implementação do Prêmio Escola Nota Dez em oito escolas parceiras do estado do Ceará, a partir da percepção e atuação dos agentes implementadores. Investigou as percepções dos agentes implementadores a partir das pressões e condicionalidades que o Prêmio exerce sobre suas ações e sobre as relações estabelecidas nas parcerias entre escola apoiada e escola premiada, e a do papel dos agentes e o uso de sua discricionariedade na adequação, interpretação e ajuste local da própria política. A pesquisa constatou que as escolas apoiadas conseguiram melhorar seus resultados, independentemente de terem recebido auxílio financeiro do governo estadual ou apoio técnico-pedagógico das escolas premiadas. Constatou-se, também, que o uso da discricionariedade foi identificado na variação dos critérios utilizados por cada escola para julgar quem, entre os diferentes agentes escolares, deveria ser considerado apto a receber a bonificação prevista no Prêmio.

Correa (2018) teve o objetivo de mensurar os impactos do Prêmio sobre os indicadores educacionais do sistema público do Ceará e, a partir desses resultados, propôs uma reflexão sobre os riscos e possibilidades envolvidos na utilização de programas de responsabilização para fins de melhoria da qualidade educacional. O autor concluiu que os indicadores de equidade se estabilizaram coincidentemente na mesma época de implementação do Prêmio. E que o Ceará é um bom exemplo de um Programa que vai além da bonificação e distribuição de recursos, pois o trabalha com base numa visão integrada que busca coordenar as ações entre os agentes de diversos níveis de implementadores e também entre os entes federados.

Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) verificaram se o PAIC contribuiu para a melhoria da equidade nas redes municipais de ensino do estado do Ceará. As autoras avaliaram qual foi o impacto do Programa sobre a probabilidade de um aluno atingir um desempenho adequado. Concluíram que após a implementação o estado alcançou na rede pública de ensino dos anos iniciais do EFI a elevação dos indicadores educacionais e que seus componentes são alinhados com princípios de justiça que se ajustam ao objetivo de equidade. As autoras elencam de forma sistematizada algumas ações do PAIC as quais resultaram na melhoria na educação do estado, como:

- i) Acompanhamento da aprendizagem e organização do pedagógico voltado para a aprendizagem de cada aluno com foco nas dificuldades;
- ii) Implementação de ajustes necessários através dos resultados das avaliações, correção de rumos;
- iii) Avaliação em larga escala com objetivo de acompanhar o desempenho dos alunos e não somente para gerar resultados;

- iv) Ações de vigilância, acompanhamento da implementação e dos resultados nas escolas por uma cadeia de cooperação que começa do nível macro (COPEM) até chegar ao nível micro (escolas);
- v) Acompanhamento da aprendizagem realizada através de uma avaliação diagnóstica aplicada no início do ano letivo para verificação do problema com foco na correção de estratégias de ensino tendo como base as metas traçadas para cada município;
- vi) Material estruturado que ajudam na formação continuada dos professores abordando a alfabetização de forma mais concreta;
- vii) Políticas voltadas para a ampliação do Ensino Infantil como foco no aumento do desempenho dos alunos do EFI.

Mota, Biar e Ramos (2019) apontam que o Programa tem gerado resultados exitosos e tem colocado o estado em destaque no campo educacional como foco no pacto de colaboração. Para os autores, os agentes envolvidos na implementação do Programa produzem sentido e significado em suas ações influenciando na política que está sendo implementada, e que existe o alinhamento discursivo da política com seus implementadores. Pesquisas como a de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017); Abrucio, Seggatto e Pereira (2017); Mota, Biar e Ramos (2019), apontaram o PAIC como uma política abrangente que conjuga diversas ações, dentre as quais, a formação continuada dos professores alfabetizadores atrelada ao material estruturado tem-se destacado dentre essas ações.

Além das pesquisas apresentadas, os resultados do impacto da implementação do PAIC também pode ser ressaltado na avaliação Spaece-Alfa considerando o avanço das médias de proficiência nos municípios. Em 2007, apenas 26,6% dos municípios estavam nos dois primeiros níveis (suficiente e desejável). Em 2015, o total nesses dois níveis passou para 100,0%. Analisando o desempenho do Ceará nas avaliações do IDEB<sup>41</sup> e Spaece-Alfa, podemos constatar que o estado tem avançado na solução no problema de analfabetismo, além de aumentar os resultados nas avaliações.

Sobre as ações do Programa vinculado aos resultados das avaliações e ao desempenho, algumas pesquisas destacam pontos de divergência sobre sua efetividade nos resultados educacionais e, a sua relação direta com à qualidade da educação e as desigualdades educacionais. Koslinski, Cunha e Andrade (2014) ressaltam que as políticas de responsabilização centradas em resultados de avaliações como forma de promover concepções para atingir objetivos e metas com foco em resultados para a melhoria da

---

<sup>41</sup> Os dados detalhados do IDEB foram apresentados no capítulo de metodologia dessa Dissertação – Capítulo 1.

educação, ainda são bases de debates sobre sua eficácia. Uma vertente defende que o pagamento de bônus por desempenho pode gerar mais desigualdades e outra que acredita que realizar a comparação entre as escolas pode gerar fonte de exemplo para as demais que não estão dentro do desempenho esperado. Brooke (2008) ressalta que a premiação por desempenho vem crescendo nos sistemas educacionais e se tornaram um aspecto central nas políticas de responsabilização, mas que a falta de assistência por parte dos governos e sem estudos comparativos adequados podem acabar gerando problemas.

No Ceará, o uso do Sapece-Alfa nas políticas de responsabilização na escola entram com foco em promover maiores performances, medidas a partir do desempenho dos alunos nas avaliações externas. Partindo do objetivo de promover o alinhamento do currículo e incentivar a melhoria dos resultados da aprendizagem. A avaliação do Spaece-Alfa demonstra o Índice de Desempenho Escolar no 2º ano do EF (IDE-Alfa) e a escala de proficiência. Nas TAB.6, TAB.7 e TAB.8 podemos observar o resultado alcançado da rede municipal do Ceará, do Distrito de Educação 5, (o qual a Escola Sol faz parte), e também da Escola Sol, a seguir:

Tabela 6 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Rede Municipal do Ceará.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>IDE-Alfa</b>	6.2	6.9	7.5	8.0	8.3	8.9	8.9	9.4
<b>Proficiência</b>	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável

Fonte: SEDUC.

Tabela 7 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Distrito de Educação 5.

Ano	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>IDE-Alfa</b>	4.4	5.3	6.3	8.0	8.7	9.0	9.4
<b>Proficiência</b>	Suficiente	Suficiente	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável

Fonte: SEDUC.

Tabela 8 - IDE-Alfa e proficiência Spaece-Alfa Escola Sol.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>IDE-Alfa</b>	Intermediário	Intermediário	Suficiente	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável	Desejável
<b>Proficiência</b>	2.4	3.0	4.2	7.4	8.9	9.9	9.5	10.0

Fonte: SEDUC.

Observando os resultados alcançados nas três situações, é perceptível como a educação em todo o estado tem avançado ao longo dos anos. Considerando a Escola Sol, esse

avanço é ainda maior. A escola que, em 2012, estava no nível intermediário de proficiência com o IDE-Alfa em 2.4, passou em 2019, para o nível desejável alcançando IDE-Alfa em 10.0 pontos. Neste sentido a escola tem conseguindo alfabetizar 100% dos seus alunos no 2º ano do EFI. Os resultados positivos apresentam-se nas avaliações e embora os pontos levantados por Koslinski, Cunha e Andrade (2014) e Brooke (2008) sejam aspectos de interseção, o Ceará tem conseguido além de gerar resultados positivos nas avaliações e diminuir também as desigualdades como demonstrado nas pesquisas de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017).

Além disto, para Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) o Ceará vem construindo uma educação pública de qualidade para todos. Resultados que foram gerados devido ao regime de colaboração que vem sendo capaz de melhorar a oferta educacional dos municípios. Para os autores, a rede federativa produziu uma política educacional capaz de alinhar o fortalecimento das redes estaduais e municipais e também entre escolas. Os autores ressaltam ainda:

[...] o Ceará vem construindo uma educação pública de qualidade para todos. Estes resultados são fruto, em grande medida, do Regime de Colaboração cearense, que foi capaz de melhorar a oferta dos municípios, pactuando com eles resultados e formas de indução ou cooperação, tendo na ação regionalizada das CREDEs o principal eixo da ação conjunta. Ademais, essa rede federativa produziu uma política educacional que é capaz de alinhar o fortalecimento dos insumos das redes e escolas com a busca da melhoria do aprendizado dos alunos. Como dito anteriormente, a colaboração federativa chega à sala de aula, a partir de uma política incremental de aperfeiçoamento e mudança, na qual o PAIC e o arranjo construído em torno dele têm um papel central. (ABRUCIO; SEGGATTO E PEREIRA, 2017, p.63).

O pacto de cooperação entre estado e municípios tem sido o ponto chave para o sucesso do Programa. O estado promove a coordenação da política educacional entendendo que, ao apoiar a melhoria da educação, auxilia na redução das desigualdades de acesso e garante a qualidade do atendimento oferecido a todas as crianças cearenses. Assim, diante do exposto pelas pesquisas apresentadas podemos salientar que o arranjo institucional do Programa (normas, portarias, equipes, treinamento, indicadores) foi decisivo para os resultados da política pública, visto que o mais importante é a operação (implementação).

A partir dessa síntese, destacamos que há ainda diversos aspectos a serem aprofundados sobre o PAIC, principalmente em relação a implementação do Programa. Considerando às investigações comentadas anteriormente, pretendemos acrescentar novas questões e focalizar outros aspectos dessa política, procurando conhecer seus desdobramentos não apenas na atuação dos agentes implementadores, mas também sua influência nas práticas pedagógicas e nos resultados na promoção de equidade.



## **4 PERCEPÇÕES, PRÁTICAS, FORMAÇÃO E ESTRATÉGIAS NA IMPLEMENTAÇÃO**

O objetivo deste capítulo é realizar uma discussão dos dados obtidos nas entrevistas semiestruturadas com os agentes implementadores do PAIC em um território de Fortaleza de alta vulnerabilidade, demonstrando suas percepções, suas práticas de atuação e estratégias acerca do Programa. As entrevistas buscaram analisar como agem os agentes implementadores de alto escalão, médio escalão e de nível de rua frente à política. A análise é norteada pela literatura pesquisada sobre implementação na perspectiva dos agentes implementadores, considerando a adesão, compreensão, interação, discricionariedade, as estratégias de formação e o contexto de vulnerabilidade do território.

Conforme abordado no Capítulo 1, os dados para análise desta pesquisa são provenientes de entrevistas realizadas com profissionais da educação ligados de alguma maneira a implementação do PAIC.

A importância do papel das instituições e dos atores para analisar as políticas públicas em suas várias dimensões foi cada vez mais reconhecida, elementos que fizeram com que os burocratas se tornassem um ator-chave para compreender os rumos das decisões e suas consequências em termos de resultados das políticas. A ideia de que os burocratas, ao longo de sua atuação, devem escolher que papéis exercem ganha centralidade. (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p. 21).

Eles foram divididos em três grupos: o primeiro inclui os implementadores de alto escalão, que são os profissionais da SEDUC-CE e da SME Fortaleza; o segundo grupo inclui os implementadores de médio escalão diretora, vice-diretor e coordenadora pedagógica da Escola Sol; o terceiro grupo inclui os implementadores de nível de rua que são as professoras da Escola Sol. Como o número de entrevistados é significativo, na próxima seção 4.1 é realizada uma caracterização dos entrevistados, resgatando e adicionando algumas informações que foram apresentadas no Quadro 4<sup>42</sup>, dessa pesquisa.

### **4.1 Caracterização dos entrevistados**

Visando contribuir com a melhor compreensão dos dados fornecidos e das análises realizadas, esta seção tem o objetivo de realizar uma breve caracterização descritiva dos entrevistados que auxilie na compreensão de quem são esses sujeitos. Com a finalidade de facilitar a contemplação de quem são os entrevistados, precedente a cada descrição,

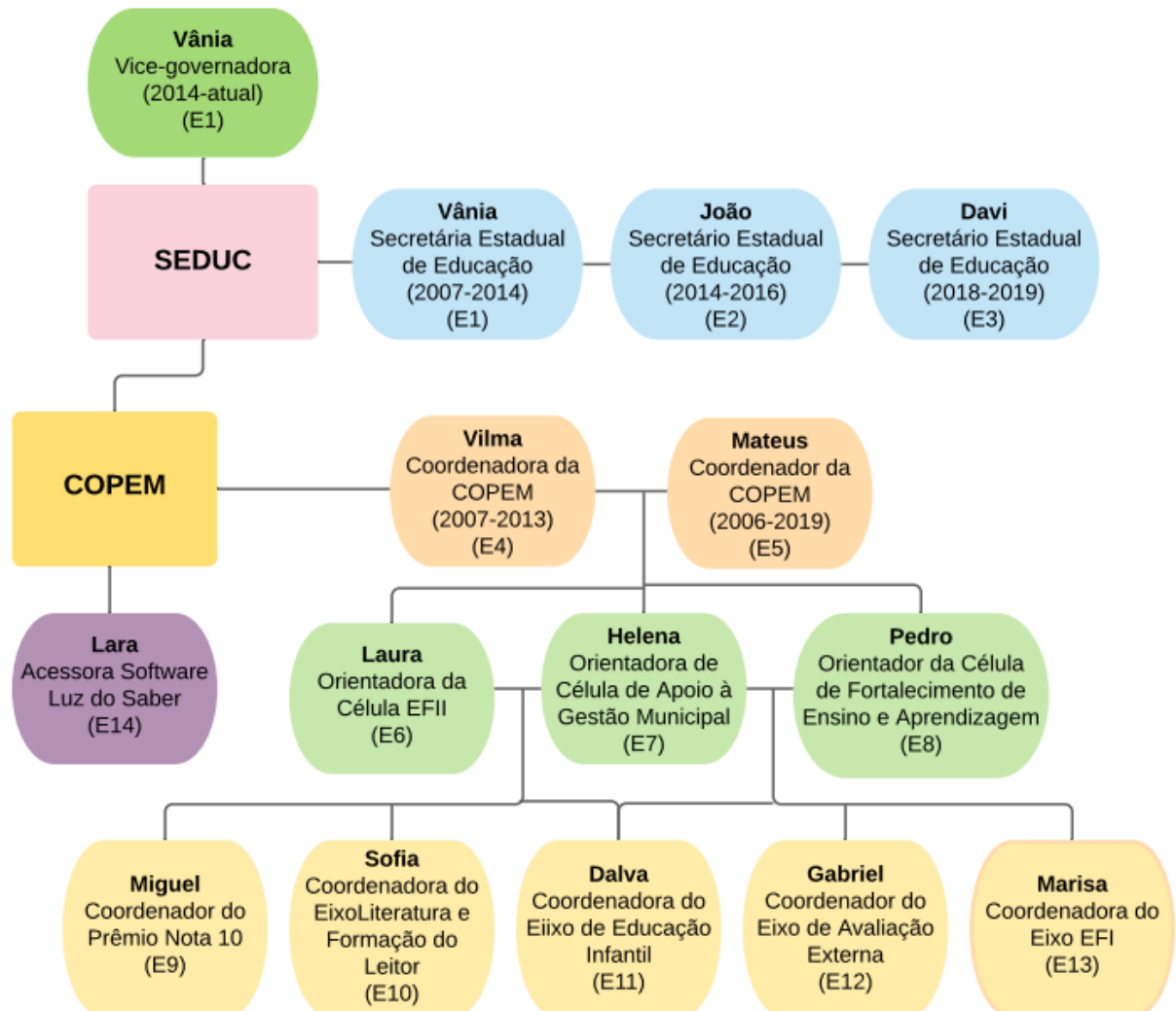
---

<sup>42</sup> Quadro 4 - Caracterização dos entrevistados – Capítulo 1 (página 46).

apresentam-se as FIG. 4, FIG. 5, FIG. 6 e FIG. 7. Considerando quem são os entrevistados e os cargos<sup>43</sup> ocupados por esses agentes.

a) Implementadores de alto escalão da SEDUC-Ceará:

Figura 4 - Entrevistados de alto escalão: SEDUC-Ceará



Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

E1 - Vânia: Nasceu no município de Sobral. O pai foi médico e mãe professora da rede estadual. Graduada em psicologia. Atuou como Professora da UVA. Possui mestrado em gestão pela UFJF. Foi Secretária de Educação no município de Sobral e Secretária Estadual de Educação (2007-2014). Atualmente é **Vice-governadora do Estado do Ceará** (2014-à época da entrevista).

<sup>43</sup> Considerando o tempo de implementação do Programa, alguns entrevistados ocuparam mais de um cargo em diferentes Secretarias. Para a montagem do organograma considerou-se o cargo ocupado à época da entrevista. Somente a entrevistada E1, por ocupar o cargo de vice-governadora, teve sua indicação no organograma também no cargo que ocupou diretamente dentro do Programa.

E2 - João: O pai era operário e a mãe dona de casa. É graduado em pedagogia com especialização em gestão pública, possui mestrado e doutorado. Foi professor na educação informal. Trabalhou em uma creche como pedagogo. Foi professor da UVA e também da UFC. Atou na Secretaria de Educação do Estado. Trabalhou no INEP na área de avaliação. Secretário Municipal de Educação em Sobral. Atou como Secretário Adjunto da Educação do Ceará (2007-2014) e **Secretário Estadual de Educação do Ceará** (2014-2016). Ajudou na construção do desenho do PAIC.

E3 - Davi: O pai era funcionário público e formou-se no ensino médio supletivo, a mãe dona de casa, frequentou a EJA. Possui graduação em sociologia (ciências sociais). Teve experiência com a educação básica concomitante com a universidade. À época da entrevista era **Secretário Estadual da Educação** (2018-2019). É Secretário Executivo do Ensino Médio.

E4 - Vilma: O pai era comerciante e a mãe dona de casa. Graduada em psicologia, fez mestrado e doutorado na área da educação e já atuou como professora na Universidade Federal. Participou da organização da seleção e formação de programas educacionais no município de Sobral. Foi secretária executiva do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar. Participou da construção do desenho do PAIC. Foi **Coordenadora da COPEM/SEDUC** (2007-2013).

E5 - Mateus: O pai era metalúrgico e a mãe costureira. É servidor da rede estadual concursado e também da rede municipal de Tamboril. Graduado em educação física e administração. Tem especialização em educação e mestrado profissional pela UFJF. Foi coordenador regional CREDE-Crateús. Ocupa cargo de gestão na Secretaria de Educação do Estado desde 2007. À época da entrevista atuava como **Coordenador da COPEM** (2016-2019). Tornou-se secretário executivo de cooperação com os municípios.

E6 - Laura: Professora de física concursada da rede estadual. Possui mestrado também na área de física. Atuou durante sete anos em sala de aula como professora. Participou do gerenciamento e da estruturação dos cursos de formações do PAIC. À época da entrevista ocupava o cargo de **Orientadora da Célula do EFII - COPEM** (2018). Foi coordenadora da COPEM.

E7 - Helena: Graduada em pedagogia e em geografia. Especialização em psicopedagogia. Tem experiência na rede particular de ensino. Foi formadora municipal na CREDE 5 (município de Tianguá) com foco na educação infantil. Foi orientadora de célula da

CECOM também no município de Tianguá. À época da entrevista ocupava o cargo de **Orientadora da Célula de Apoio à Gestão Municipal (COPEM)**.

E8 - Pedro: Foi criado pela avó que era professora da rede estadual. Formou-se em ciências sociais (bacharelado e licenciatura). Atuou como professor da rede estadual e professor temporário do município. Tem mestrado em sociologia. Trabalhou na SEFOR como terceirizado no cargo de suporte do superintendente. Foi superintendente no município de Fortaleza. Está na SEDUC desde 2016 ocupando o cargo de **Orientador da Célula de Fortalecimento do Ensino e Aprendizagem (COPEM/SEDUC)**.

E9 - Miguel: Formação em técnico em contabilidade, graduação (bacharelado) em história. Atou como professor efetivo da rede estadual lecionando em duas escolas no município de Maracanaú e depois no município de Fortaleza. Trabalhou na superintendência das escolas de Fortaleza (SEFOR). **Coordenador do Prêmio Nota Dez**.

E10 - Sofia: Graduada em pedagogia. Tem experiência em escola, desenvolvia diversos projetos voltados para a leitura. Tem cinco anos de experiência na rede privada de ensino e oito anos na rede pública. Atuou também como coordenadora pedagógica, destacando-se com o trabalho realizado no Programa Nacional Biblioteca da Escola e realizou o acompanhamento deste mesmo programa na Secretaria de Educação. É **Coordenadora do Eixo Literatura e Formação do Leitor (COPEM/SEDUC)**.

E11 - Dalva: O pai era agricultor e a mãe dona de casa. Graduada em pedagogia. É funcionária efetiva do estado no município de Iguatu. No mesmo município atuou na gestão escolar e ganhou o Prêmio Referência Nacional da Gestão Escolar. Cedida da rede estadual para o município, atou como secretária adjunta de Educação (2005). Foi também secretária de cultura e secretária de educação (2009-2014). No PAIC atua como **Coordenadora do Eixo de Educação Infantil**.

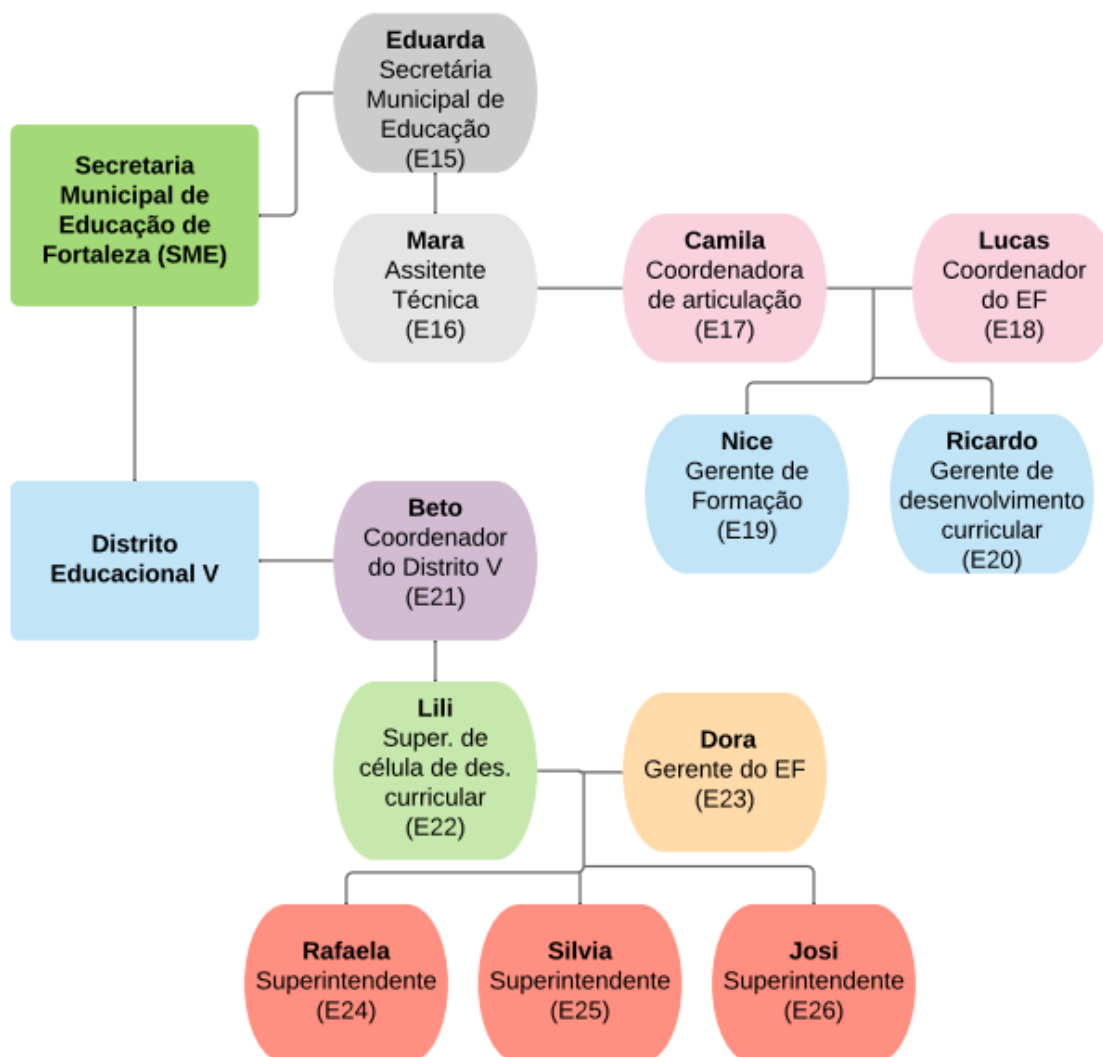
E12 - Gabriel: Os pais eram agricultores. Licenciado em geografia e pedagogia. Trabalhou na Secretaria de Educação no município de Sobral na parte administrativa e de avaliação externa. Atua no PAIC desde 2008 com o Eixo de Avaliação. À época da entrevista era **Coordenador do Eixo de Avaliação Externa (COPEM)**.

E13 - Marisa: Os pais eram agricultores e analfabetos. Graduada em pedagogia com pós-graduação em psicopedagogia. Atou como professora alfabetizadora no município de Reriutaba. Foi coordenadora em Sobral em escolas de grande vulnerabilidade (2008-2011). Trabalhou na CREDE. À época entrevista era a **Coordenadora do Eixo do EFL**.

E14 – Lara: Graduada em Pedagogia com especialização em alfabetização, á época da entrevista cursava psicologia. Foi professora da educação infantil e professora do EFI. Entrou no PAIC em 2008 com a Editora Aprender assessorando as formações, elaborando material didático e realizando acompanhamento com gestores e professores. Desde 2016 faz parte da equipe do Software Luz do Saber, é **Assessora para assuntos do Software Luz do Saber**.

b) Implementadores de alto escalão da SME:

Figura 5 - Entrevistados de alto escalão: SME-Fortaleza



Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

E15 - Eduarda: Os pais eram agricultores. Bacharel em ciências contábeis concomitantemente trabalhava como servidora concursada da Universidade em Sobral. Trabalhou na zona rural de Sobral como coordenadora pedagógica e como professora de

matemática; física e química. Trabalhou como formadora no PROFORMAÇÃO<sup>44</sup>, em seguida foi para a SEDUC para trabalhar com formação de professores, programa de gestão com foco nos resultados, área de financiamento. Teve vivência com o PAIC na área de gerenciamento (financiamento dos projetos). Ficou até 2016 como secretária executiva. À época da entrevista era **Secretária Municipal de Educação de Fortaleza** (2017-2019).

E16 - Mara: Já trabalhou como **Articuladora da Copem (2007-2015)**. Atual: **Assistente Técnica da SME** (sem informação).

E17 - Camila: Graduada em letras e pedagogia é professora da rede estadual há quase 40 anos. Professora concursada da rede estadual e municipal de Fortaleza. Na rede municipal atuou 12 anos em sala de aula como professora de língua portuguesa no EFII. Na rede estadual gerenciou programas, foi coordenadora pedagógica, diretora. Foi cedida do município para o estado, trabalhou na coordenação de políticas da gestão escolar na Secretaria de Educação, foi coordenadora do Ensino Médio. No PAIC atuou como orientadora da Célula de Gestão de Programas e Projetos Estaduais/COPEM (2007-2013), coordenadora COPEM (2013-2015), **Coordenadora de Articulação da Comunidade e Gestão Escolar na Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza (2015-2019)**.

E18 - Lucas: à época da entrevista ocupava o cargo de **Coordenador do Ensino Fundamental da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza** (sem informação).

E19 - Nice: Os pais eram comerciantes. Graduada em letras, com especialização e mestrado em linguística. Trabalhou com os anos finais e com alfabetização. Em 2013 foi gerente do ensino do Distrito Educacional 1. Foi gerente da Célula de Educação de Jovens e Adultos. À época da entrevista era **Gerente da Célula de Formação da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza**.

E20 - Ricardo: O pai estudou até o ensino médio, a mãe estudou até o ensino fundamental. Licenciado em geografia com doutorado na área de solos. Já trabalhou no Distrito de Educação 5 como gerente da superintendência escolar e na área de mediação social e no Distrito de Educação 1. Desde 2017 é **Gerente de Desenvolvimento Curricular da Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza**.

---

<sup>44</sup> PROFORMAÇÃO – Programa da Secretaria de Educação a Distância, é um curso em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade Normal, realizado pelo MEC em parceria com os estados e municípios. Destina-se aos professores que, sem formação específica, encontram-se lecionando nas quatro séries iniciais, classes de alfabetização ou EJA das redes públicas de ensino do país. Disponível em: <<http://proformacao.proinfo.mec.gov.br>>. Acesso em: 25/07/2020.

E21 - Beto: Graduado em Biologia, com especialização em gestão escolar. O pai tem ensino superior e a mãe o secundário. Está no Distrito Educacional desde 2013, ocupava o cargo de gerência de gestão, **Coordenador do Distrito de Educação 5**.

E22 - Lili: Os pais eram funcionários públicos, e estudaram até o ensino médio. Possui graduação em Psicopedagogia. É professora da rede municipal desde 2001. À época da entrevista ocupava o cargo de **Supervisora da Célula de Desenvolvimento Curricular**.

E23 - Dora: A mãe é graduada em pedagogia e o pai é contador. É graduada em pedagogia, professora efetiva da rede municipal desde 2001. Em 2002, foi para o Distrito de Educação para acompanhar a educação especial e as bibliotecas escolares. Já foi assistente do gerente. A partir de 2014 passou ocupa o cargo de **Gerente do Ensino Fundamental**.

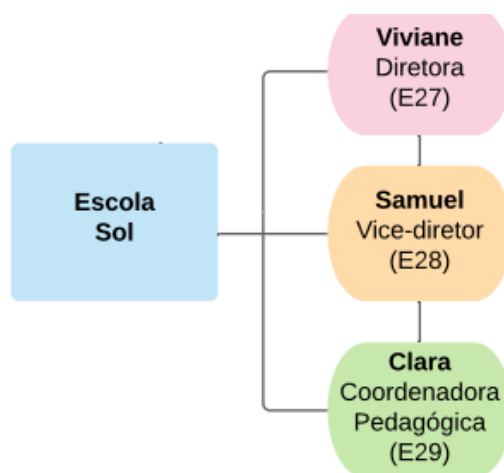
E24 - Rafaela: O pai era motorista a mãe dona de casa e estudaram até o 2º ano do ensino fundamental. Graduada em pedagogia e letras, tem especialização em gestão. Já trabalhou como coordenadora; orientadora e diretora perfazendo 26 anos de experiência escolar. À época da entrevista ocupava o cargo de **Superintendente Escolar**.

E25 – Silvia: Os pais eram comerciantes. Graduada em pedagogia, tem especialização em gestão escolar. **Superintendente Escolar**.

E26 - Josi: O pai tem o 2º grau completo, aposentado e a mãe é dona de casa e não concluiu o 2º grau completo. Graduada em pedagogia, tem especialização em docência do ensino superior e em educação infantil. Está na equipe da superintendência escolar desde 2013. À época da entrevista era **Superintendente Escolar**

- c) Implementadores de médio escalão: diretora, vice-diretor e coordenadora pedagógica da Escola Sol:

Figura 6 - Entrevistados médio escalão: Escola Sol



Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

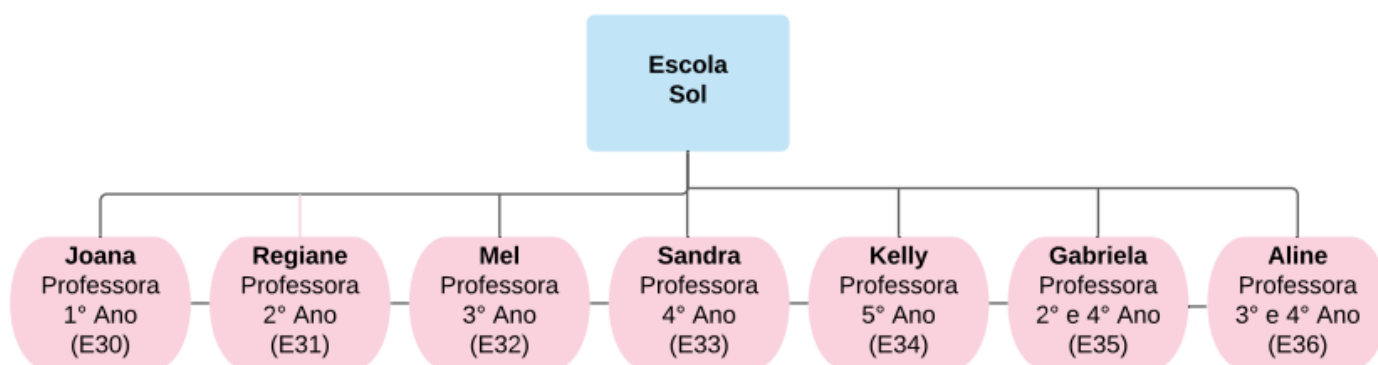
E27 - Viviane: **Diretora** da Escola Sol desde 2013. O pai era comerciante e estudou até o EF, a mãe fez curso técnico de enfermagem, era dona de casa e tinha uma confecção de roupas. Licenciada em geografia, fez três especializações na área de educação especial, gestão e em metodologia do EF e ensino médio. É Professora concursada da rede estadual e municipal (cedida ao município). Há 21 anos ocupa cargo de direção, anteriormente atuava como vice-diretora em outra escola. Trabalha na comunidade do Bom jardim desde 1997.

E28 - Samuel: **Vice-diretor**, o pai era técnico de enfermagem e trabalhava em hospital, a mãe tinha o 4º ano e trabalhava em confecção. Graduado em pedagogia. Trabalha na prefeitura desde 1998, em 2001 entrou como efetivo. É professor há 30 anos do EFI, à época da entrevista estava readequado, pois tem fendas nas pregas vocais e encontra-se em tratamento fonoaudiológico, foi lotado na Escola Sol como apoio a gestão e apoio a biblioteca.

E29 - Clara: O pai estudou até a terceira série e era mestre de obras e carpinteiro, a mãe formou o ensino médio na EJA. Cursa mestrado. Tem experiência com escola particular, foi professora da rede estadual, tornou-se funcionária pública em 2001. Já ocupou cargo de vice-diretora em escola da rede. À época da entrevista, via processo seletivo, ocupava o cargo de **Coordenadora Pedagógica** na Escola Sol.

d) Implementadoras de nível de rua - professoras da Escola Sol:

Figura 7 - Entrevistados de nível de rua: Escola Sol



Fonte: Dados da pesquisa FAPESP.

E30 - Joana: **Professora do 1º ano**. O pai é técnico em contabilidade a mãe é dona de casa. Graduada em pedagogia. Saiu da faculdade entrou concursada na Escola Sol em 2016. Não tem experiências anteriores somente com os estágios obrigatórios. À época da entrevista tinha cerca de um mês que tinha assumido a turma do 1º ano, substituindo uma professora que saiu para ser coordenadora.



E31 - Regiane: **Professora do 2º ano.** O pai não estudou, era agricultor, a mãe tinha a primeira série. Graduada em pedagogia tem pós-graduação em geografia. Atua como professora há 15 anos. Já atuou no estado e trabalhou como temporária na rede por oito anos. É concursada e lotada na Escola Sol desde 2015.

E32 - Mel: **Professora do 3º ano,** o pai não era alfabetizado a mãe estudou até a quarta série. Estudou o curso normal em Fortaleza (dava habilitação para lecionar até o 6º ano). Trabalhou muitos anos com 5º ano e 6º ano, ensinando língua portuguesa. Gradou-se em pedagogia em 2007, à época da entrevista estava terminando especialização em alfabetização e letramento. Trabalhou em escolas particulares e entrou na rede concursada em 2001.

E33 - Sandra: **Professora do 4º ano,** foi criada pelos avós, pois a mãe faleceu quando ela tinha dois anos. Fez curso pedagógico depois fez pedagogia, concomitante a universidade começou a trabalhar em uma escola. Trabalha como professora há 18 anos, está na Escola Sol como efetiva desde 2016. Na escola já atuou em turmas de 4ºano e 5º ano.

E34 - Kelly: **Professora do 5º ano,** os pais estudaram até o 5º ano, o pai era mestre de obra e a mãe costureira. Começou trabalhar muito cedo e com 16 anos já dava aulas em uma escola do bairro, mesmo sem formação foi aprendendo com a experiência dos colegas de trabalho. Fez o curso normal. Entrou na rede municipal no concurso de 2002, neste mesmo ano entrou na universidade.

E35 - Gabriela: **Professora do 2º e 4º ano,** o pai era mestre de obras, estudou até o 4º ano e a mãe era dona de casa e bordadeira, estudou até o 5º ano. Atua na educação há mais de 30 anos. Tem graduação em pedagogia e pós-graduação em psicopedagogia e em administração. Trabalhou durante muito tempo em escolas particulares, durante dez anos em uma ONG, já foi coordenadora de cursinho pré-vestibular e já atuou como diretora por um ano. Já passou por algumas escolas em Fortaleza, essa rotatividade se dá por ser professora temporária, então ela migra de acordo com as vagas oferecidas. Trabalha em dois turnos na Escola Sol a cerca de um mês.

E36 - Aline: **Professora do 3º e 5º ano,** o pai é analfabeto, a mãe concluiu os estudos depois de adulta. Graduada em pedagogia, trabalha na educação há 18 anos. Assim que começou a faculdade já assumiu uma sala de aula na educação infantil. Já atuou também em turmas do 3º ano ao 4º ano e em turmas da EJA em diferentes escolas de diferentes municípios.

## 4.2 Adesão dos agentes implementadores a objetivos e métodos do Programa

Arretche (2001) enfatiza que os objetivos e estratégias de um programa expressam as decisões e as preferências de uma autoridade que está no centro. Esse agente é o responsável pela formulação e pelas tomadas de decisões do processo de uma política. Programas cujo desenho final supõe um complexo processo decisório serão necessariamente implementados por agentes que não participaram do processo de formulação. Assim, o sucesso de uma política depende de que, os agentes implementadores, façam a adesão aos objetivos e métodos de operação do programa. Se esses agentes agirem com resistência, seja total ou parcial, criando suas próprias interpretações das regras ou mesmo negar-se a participar, o processo de implementação pode ser afetado.

O PAIC têm alcançado resultados educacionais equitativos e a continuidade do Programa num período de mais de dez anos. Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) discorrem que nos estudos de implementação de políticas educacionais que geram equidade torna-se relevante estudar também os contextos políticos e a sua relação com medidas educativas, trajetórias e dinâmica dos atores, visto que, os interesses que aparecem na implementação implicam em mudanças nos critérios de distribuição gerando benefícios para os desfavorecidos. Oliveira (2019) destaca que o processo de implementação é complexo, e que revela dimensões históricas, coletivas e sociais na construção de suas trajetórias dentro de temporalidade, subjetividades e territorialidades.

Na implementação de uma política pública há contextos que favorecem ou não a ação pública. Quando se considera o contexto deve-se avaliar que ele pode interferir na implementação de uma mesma política em diferentes territórios e gerar diferentes resultados. As políticas para sua efetividade devem-se ajustar aos contextos, mas sem desconsiderar aqui que elas podem também mudam os contextos.

No caso do PAIC, em Fortaleza, o contexto de implementação foi muito diferente dos outros municípios cearenses por motivos políticos, institucionais, econômicos e culturais, dos quais é possível evidenciar: i) tamanho da rede, ii) desigualdades da metrópole, iii) histórico político partidário, iv) autonomia financeira de Fortaleza e sua capacidade institucional, v) características institucionais da SME. Esses fatores aparecem ao longo de toda análise e são discutidos sistematicamente nas demais seções deste capítulo.

Nessa pesquisa os implementadores de alto escalão na SEDUC/CE são os agentes formuladores do Programa, partindo dessa premissa, e no que é afirmado por Arretche (2001) constata-se que nesse nível de implementadores não é possível analisar a adesão dos agentes,

visto que, eles são os responsáveis pela formulação e detém o poder decisório frente á política, os objetivos e métodos refletem, em grande medida, suas concepções e valores. Eles são os agentes que estão envolvidos no cerne do Programa, são eles que sistematizam e criam os materiais; as formações de gestores e professores; sistemas e *softwares*, eles são os formuladores da política.

Um aspecto que podemos considerar nesta análise é a adesão dos municípios em relação ao PAIC. Fortaleza foi um dos últimos municípios que entraram no termo de cooperação entre o estado e os municípios. Mesmo após a adesão ao Programa, em 2007, ainda era percebido resistência por parte do governo municipal, o que, em grande medida, refletiu no trabalho desenvolvido pela SME de Fortaleza. Nesse Programa, a SME é a agência responsável por transmitir os objetivos e métodos aos implementadores de nível de rua, lotados nas escolas do município. Não havendo a adesão dessa agência a implementação do PAIC em Fortaleza aconteceu de forma parcial, afetando a execução dos objetivos e métodos. Esse aspecto da resistência da agência municipal foi citado várias vezes e por diversos entrevistados considerando os três níveis de implementadores. O entrevistado, Lucas (E18), coordenador do EF na SME, afirma que:

**[Lucas]**

Fortaleza tinha um histórico de não utilizar o PAIC até 2013, não tinha uma boa relação com o estado em termos de cooperação do município, eu não estava aqui, mas é o que me relataram e é o que a gente percebe pela formação que não existia, pelo material que não era utilizado, então, a gente entende que não funcionava ou se funcionava, não funcionava do jeito que o programa foi pensado, é tanto que Fortaleza era o último município do estado em termos de Spaece que é como é feita a mediação principalmente na alfabetização que era o foco do PAIC quando ele se inicia.

Na narrativa do entrevistado, Lucas (E18), destaca-se a não adesão do Programa pela instituição municipal anterior há 2013 e em como isso refletia nas avaliações do Spaece-Alfa. O sistema de avaliação demonstrava que o município não acompanhou a evolução nos índices educacionais dos demais municípios do estado. A evidência da falta de adesão municipal ao PAIC apresenta-se também na narrativa do entrevistado de alto escalão, coordenado do Prêmio Escola Nota 10 (SEDUC), Miguel (E9). Ele discorre que a não implementação do Programa no município envolveu questões políticas partidárias, assim, demandas dos governos de oposição de partidos distintos influenciaram, em grande medida, a adesão na implementação do Programa.

**[Miguel]**

O PAIC vem entrar mesmo com força em Fortaleza há cerca de seis anos. Porque Fortaleza tinha uma resistência. Nós temos praticamente adesão de 100% dos municípios aqui no estado do Ceará (ao programa), mas Fortaleza, por conta de ser adversária política e estar muito próximo... Até o Governo da Luizianne Lins, não havia uma abertura muito grande para as ações do PAIC de Fortaleza, não. E, a partir do Governo de Roberto Cláudio, o primeiro governo dele, é que entrou.

A entrevistada Camila (E17), coordenadora da COPEM, igualmente relata que o Programa no município quando considerado suas intervenções, somente aconteceu depois de 2012, apresentando resultados nos índices educacionais posterior ao referido ano. Anteriormente, os resultados eram baixos e o Programa não era de fato executado. Essa questão também emergiu na narrativa da entrevistada Nice (E19), gerente de formação. Verifica-se que, quando de fato a política passou a acontecer e intensificar o movimento da política que parte das instituições como as SME's a adesão aconteceu de forma sistemática.

**[Nice]**

PAIC, na rede... a evolução da qualidade do aprendizado dos meninos dessa rede foi fruto de uma decisão política mesmo. Porque se a gente pega uma gestão que é anterior a 2012, ela não acolhia esse Programa, conversando com alguns professores eu vejo que existiam acolhimentos mais individuais “eu professor acolhi, mas a minha gestão não acolheu, a minha Secretária não acolheu”, então, eram movimentos muito individuais e a partir de 2013 a gente passa a ter um movimento realmente... uma decisão política mesmo, está todo mundo engajado e preocupado com a qualidade do ensino. Então assim, houve um movimento muito forte de cima para baixo também, agora era todo mundo comprando a ideia da qualidade do ensino e o primeiro movimento feito, foi o movimento da alfabetização, então desde o gestor maior, que era o secretário e todo o restante do grupo até chegar à escola, tinha essa preocupação, se falava muito na qualidade do ensino e da aprendizagem, da necessidade dessa qualidade. Então o secretário chamava os Distritos, os Distritos falavam com os diretores, os diretores falavam com seus coordenadores que falavam com seus professores.

A entrevistada Viviane (E27), diretora da Escola Sol, quando questionada sobre a implementação do Programa anterior ao ano de 2013, também indica em sua narrativa a resistência na adesão ao Programa por parte da agência municipal:

**[Viviane]**

Não. Antes de 2013, né? Eu lhe falei dessa época, eram pessoas... professores que queriam assumir os cargos das escolas, mas era uma indicação e não havia um acompanhamento como há hoje. Não havia a questão da política pública local mesmo da Prefeitura. A questão de política para educação, não tinha... Não havia realmente um acompanhamento que fosse assim linear, sabendo o que estava acontecendo. Não tinha um diagnóstico de como é que estava... Se a gente fosse para o Spaece, víamos que Fortaleza como a última das cidades dos 184 municípios do estado. Então. Então, hoje a gente já subiu várias e várias colocações, porque de 2013 para cá há realmente essa política de acompanhamento.

Com a troca de governantes nas eleições de 2012, houve uma mudança na perspectiva em relação ao Programa por parte da gestão municipal. O trabalho com as propostas, materiais e formações do PAIC passou a acontecer em Fortaleza somente após a troca de gestão que se iniciou com nova equipe no mandato em 2013. Vale ressaltar que, essa mudança da gestão política resultou em modificações na ocupação dos cargos dos implementadores de alto escalão lotados na SME, aconteceu uma reformulação na equipe e outras pessoas assumiram estes postos de trabalho.

Em relação a esse ponto, Lucas (E18), relata ainda que, a partir dessa data o Programa foi “abraçado” em relação aos materiais, formação, de proximidade entre a gestão. As entrevistadas de alto escalão, Eduarda (E15), secretária municipal de educação e Marisa (E13), coordenadora do eixo EF (SEDUC), também relatam:

**[Eduarda]**

Então o Ivo veio pra cá e ele conseguiu também, pelo lado do executor né, implementar aqui e foi uma ruptura muito grande pra Fortaleza, porque até 2013, Fortaleza era o último ou penúltimo lugar no ranking do PAIC, não conseguia avançar, né? 2007 até 2012, eram cinco anos de que todos os municípios avançaram e Fortaleza não conseguia. Então houve algumas medidas no âmbito da gestão municipal, claro, que se não tiver não anda. E o resto, o PAIC deu conta, que era a estrutura, que já existia aqui em Fortaleza, mas não tinha a decisão política, do prefeito e do secretário de ser a principal estratégia, a política de alfabetização [...].

**[Marisa]**

Fortaleza sempre disse que assinava o termo de adesão, mas uma coisa é assinar e outra coisa é o que eu fiz de direito e o que acontece de fato. Aqui em Fortaleza, todos os anos, assinavam o Termo de Adesão... Agora, o que acontecia lá no espaço da sala de aula não... Porque o Programa é todo pensado. Se eu deixar de fazer [...]. Se eu deixar de fazer algo dentro do Programa, se eu deixar de apoiar os professores, se eu deixar de garantir formação continuada para esses professores... E foi Fortaleza que ia aderir, mas, de fato, não iria aderir como um todo. Não entendiam a importância de se garantir a aprendizagem para as crianças. Então, a partir do momento em que Fortaleza fez acontecer de fato, ela começou a se ter bons resultados. E, no início, houve uma resistência MUITO grande. Fortaleza, digamos assim, é o município que mais resistiu. E quando eu digo isso, não é nem em termos de gestão... Nós temos nove polos. Então, os nove polos a gente já sabe a especificidade de cada polo. Porque o consultor planeja uma agenda mais ou menos igual, mas quando vai lá para o polo, esta agenda não pode ser igual, porque cada um tem uma especificidade. Fortaleza é o polo que MAIS puxa reflexão nossa. Porque os professores vinham para a formação extremamente resistentes. É o polo que tenho que colocar o melhor, digamos assim, formador da minha equipe. Todos os anos nós replanejamos: "Olha, esse formador aqui tem o perfil de Fortaleza". E tem que ser um formador que tenha conhecimento estrutural, tem que ser o MELHOR, porque é um grupo que vem de certa forma resistente. Hoje, não.

A adesão dos municípios participantes no PAIC é realizada voluntariamente, conforme relatado pela vice-governadora, Vânia (E1): “Foi um convite aos municípios para uma adesão,

no primeiro momento fizemos alguns combinados em relação à avaliação que seria feita, o desafio mesmo que nos movia, que era garantir o sucesso da alfabetização dos alunos”. Mesmo aderindo ao Programa, Fortaleza não implementou de fato a política nos seus primeiros anos. A partir desse primeiro momento, que aconteceu de 2007 a 2012, podemos considerar que ocorreu uma mudança na adesão em relação aos materiais, formações e ações por parte do município. A partir desse momento a postura da agência municipal em relação ao Programa torna-se diferente.

Arretche (2001) enfatiza que, na implementação de um programa, cujas regras de operação dependem da cooperação de diferentes níveis de governo, é presumível de acontecer divergências na implementação. Considerando que o Brasil é um país federativo multipartidário, no qual, prefeitos e governadores têm autonomia política e podem estar ligados a partidos distintos. Logo, políticas públicas compartilhadas por governos ligados a partidos que competem entre si tendem a produzir comportamentos não cooperativos, uma vez que na base das relações de implementação haveria uma incompatibilidade de objetivos.

Pensar sobre os resultados alcançados nas avaliações e nos índices educacionais alcançados pelos demais municípios é presumível que foi difícil pra Fortaleza não aderir, como o único município a não fazer parte do Programa. Presenciar os demais municípios obtendo avanços na alfabetização acabou gerando o efeito do próprio desenho, ocasionando à indução nos municípios cearenses, principalmente para que Fortaleza aderisse de fato ao Programa.

Através das narrativas dos implementadores de alto escalão podemos observar que essa questão partidária ao longo dos anos de implementação do Programa foi reduzida, a partir do momento em que o PAIC se consolida nos demais municípios do estado. A orientadora de célula, Helena (E7), discorre:

**[Helena]**

[...] Porque hoje nós temos os 184 municípios que TODOS aderiram ao Programa e independentemente de gestão. Muda prefeito, tem outro prefeito e o programa tem... Eu digo que até Secretário, Governador..., mas em relação aos municípios, porque na gestão, o governador mudou, o Cid saiu, mas continuou o Camilo, que demonstrou continuidade. E mesmo nos municípios em que os prefeitos eram de outros partidos, de oposição, eles continuaram com o programa porque eles veem o resultado que o programa tem dado dentro do município. Crianças que não sabiam ler e que chegam no final do segundo ano lendo [...].

A partir de 2013, o Programa ganha adesão e passa a apresentar, nas avaliações do Spaece-Alfa, resultados positivos em todo o estado e também no município de Fortaleza. Assim, a questão partidária passa a não influenciar tanto na política, pois o PAIC se consolida

no território. Independentemente das questões políticas partidárias, fica difícil descontinuar uma política que tem alcançado seus objetivos.

O secretário executivo, Davi (E2), relata um ponto importante que aparece frequentemente nas pesquisas de análises de políticas públicas, a indução:

[Davi]

O governador, que usou o seu capital político para dizer para aos prefeitos e convencê-los, e esse convencimento não foi suficiente. No primeiro ano, eu vi que os municípios estavam, mas não estavam. Mas, quando ele vai e mexe no ICMS, aí os prefeitos vieram para o negócio.

O governador<sup>45</sup> do Ceará, na época inicial da implementação do Programa, utilizou de barganha e negociações. Além de procedimentos informais como o convencimento, ele utilizou de procedimentos formais que significou modificar a cota-parte do ICMS, com o objetivo de destinar ações para à resolução do problema que se apresentava na esfera pública.

Para Abrucio (2010), a dinâmica federativa é complexa, visto que, acende o número de atores e arenas envolvidas. A adoção de barganhas e negociações como balizadores do processo político pode intensificar problemas na conciliação de interesses locais com os interesses gerais. Para Arretche (2001) a implementação pode ser considerada como um jogo em que uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocarem em prática os objetivos e estratégias do seu interesse. Com objetivo de alcançar adesão, a autoridade central deve ser capaz de desenvolver estratégias de incentivos eficazes. Para a autora a implementação é uma cadeia de relações entre os formuladores e os implementadores situados em diferentes esferas governamentais.

Fortaleza pelo tamanho da rede, por sua autonomia financeira e sua capacidade institucional, não demandava da indução do ICMS como os demais municípios para aderir ao Programa, em grande medida, quando comparado o tamanho dos municípios que, quanto menor, apresentam uma baixa destinação de verbas públicas. Assim, a destinação do ICMS para os municípios menores foi significativo o que facilita a adesão ao Programa através da indução.

Quando o município de fato realiza a adesão do PAIC pela agência municipal, os objetivos e métodos propostos pelo Programa foram aderidos nos três níveis de implementadores. Podemos observar na fala da diretora Escolar, Viviane (E27), que as

---

<sup>45</sup> Desde 2007, época de implementação do Programa foram Governadores do estado do Ceará: 1º mandato Cid Ferreira Gomes pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) (2007-2011). E no 2º mandato Cid Ferreira Gomes pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) (2011-2015). Camilo Sobreira de Santana pelo Partido dos trabalhadores (PT) (2015 – em exercício até o fechamento desta pesquisa).

formações de gestores e professores, o acompanhamento do trabalho escolar, entre outras ações que ocorrem no âmbito de execução do Programa, passam a acontecer de maneira como organizado no desenho:

**[Viviane]**

E aí justamente o Governador começou a ampliar essa política para todos os municípios. E na outra gestão, na gestão passada, que havia um interesse divergente politicamente, então eles não foram no governo passado implementado o PAIC nas escolas com aquele acompanhamento como são hoje com o protocolo PAIC, com acompanhamento, com material estruturado. Não tinha no passado. E hoje tem né? Acompanhamento, material estruturado. Os professores abraçaram a ideia porque são formados também no protocolo PAIC. Há formação de professores, há formação de gestores, há uma preocupação da Secretaria em fazer o acompanhamento da infrequência do aluno. A gente tem uma ferramenta chamada busca ativa. Tudo é informatizado.

Nos relatos das entrevistas dos agentes de alto escalão foi possível identificar que, a partir do momento que Fortaleza realiza de fato a adesão aos objetivos e métodos propostos pelo Programa foi possível perceber resistências em relação ao monitoramento, a avaliação e *Software*, consideremos as narrativas a seguir dos entrevistados, Dalva (E11) e Lucas (E18):

**[Dalva]**

Teve. Teve resistência. A primeira resistência foi em relação ao monitoramento. Porque, ele dizia assim: "nós passamos a ser fiscalizados na sala de aula". Bom, para mim, quem é fiscalizado é quem precisa ser fiscalizado. Quem não precisa ser fiscalizado, é apoiado. Então, sempre que o supervisor chegava nas escolas, a gente tinha esse discurso de que "eu não vim fiscalizar a escola, eu vim apoiar. Eu estou aqui para lhe ajudar."

**[Lucas]**

Implantar avaliação sempre é muito complicado, porque é romper com uma série de questões, de conceitos, de metodologias inclusive de dentro de sala de aula, de dentro de uma instituição escolar... o conceito "estou avaliando para que, por que, por que agora e não antes", então é muito complicado, até por que a rede estava aprendendo a fazer dentro da dimensão que nós temos, dentro do tamanho que é a capital, fazer uma avaliação que tivesse uma aplicabilidade pedagógica, que era esse o intuito... e para o professor entender isso no primeiro momento, era o desafio.

Nas duas narrativas, os coordenadores de eixos, Dalva (E11), SEDUC e Lucas (E18), SME, em relação ao monitoramento e em relação às avaliações, ressaltam que aconteceram resistências por parte das implementadoras de nível de rua. As professoras precisaram incorporar em suas práticas cotidianas os métodos propostos pelo Programa.

A entrevistada, Lara (E14), assessora responsável pelo *Software* Luz do Saber, quando questionada sobre a adesão, afirma que não são todos os município que utilizam essa



ferramenta. Em 2017, apenas 27 municípios aderiram. No ano de 2018, 55 municípios aderiram ao uso do *Software*. Ainda, segundo ela, muitos municípios não participam da formação por questões administrativas, como recursos para o transporte e diárias, pois os cursos para a utilização dessa ferramenta são realizados em Fortaleza o que inviabiliza a participação dos municípios mais distantes e/ou com menos recursos.

Ainda em relação aos materiais propostos pelo Programa, foi possível constatar na fala da coordenadora pedagógica da Escola Sol, Clara (E29), que em relação ao caderno de planejamento (material enviado pela SME integrando o planejamento da rede), observou-se no início certa resistência por parte das professoras:

**[Clara]**

Aquele caderno já deu tanta discussão... Porque ele é o primeiro ano esse ano. Nós enquanto coordenadores, sentíamos muita dificuldade de ter um material, uma agenda no caso, assim um caderno de planejamento unificado. Porque cada escola fazia o seu. Um dava pro outro. O nosso era totalmente diferente... Pelo menos os meus professores que planejavam no caderno sempre botando conteúdos, estratégias... eles sempre colocavam, metodologia. Só que assim, se tivesse um material estruturado para toda a rede num era melhor? Então, foi criado através, segundo a SME, teve um grupo que fez de professores, eu não fui chamada e nenhum professor meu.

A fala da coordenadora pedagógica evidência a resistência inicial em relação ao material proposto pela SME. Clara, ainda relata que as dificuldades se deram no início, mas que depois as professoras pegaram o ritmo, as atividades passaram a funcionar e as reclamações findaram. Com essa fala é possível destacar que mesmo com a resistência inicial, com o trabalho exercido pela coordenadora pedagógica essa tarefa foi evidenciada como importante na rotina de métodos do cotidiano das professoras. Podemos observar no relato da Clara (E29): “[...] o Distrito da à formação pra mim, pra eu poder formar o meu professor [...]”. Na fala da coordenadora não foi possível constatar resistências quanto às formações advindas dela ou diretamente do distrito para os professores.

A coordenadora da COPEM, Vilma (E4), quando questionada se teve resistências dos professores em relação aos cursos de formação, relatou que assuntos em relação à formação são levantados pelos professores sobre o formato de como é realizado as formações e sobre a obrigatoriedade da participação.

**[Vilma]**

Sim. E assim, teve uma época que vieram para mim “os professores não querem essa formação, porque eles já sabem disso” e eu “como assim eles já sabem? E como está a aprendizagem dos meninos?” E eles “os professores já sabem isso muito, eles estão cansados dessas formações” e eu “como eles já sabem se os meninos são analfabetos, como?” Então assim, a gente organizou a lotação dos professores e as formações e eles tinham que ir para a formação. E ainda tinha professor que dizia “e aonde é que está escrito que eu tenho que ir para essas formações?” E eu “pois é isso que está faltando? Nós vamos escrever”. Porque eles estão recebendo dinheiro, tem o terço, é para ir para a formação. Aí eles foram entendendo.

Perez (2010) ressalta que no processo da implementação, torna-se necessário considerar as relações entre as estruturas organizacionais, as mobilizações de diferentes recursos de apoio e as características sociais, culturais e econômicas dos atores, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores se relacionando e atuando com as estratégias de implementação de um programa pode afetar o grau de alcance dos resultados e as formas da implementação, visto que, os processos políticos são complexos e permeados por questões como interesses, opiniões e graus de adesão ou resistências dos atores.

Decorridos mais de 10 anos de implementação do Programa, é perceptível como o PAIC se consolidou no estado do Ceará. A política passou por algumas modificações e ajustes. O entrevistado, Davi (E3), secretário estadual de educação, por exemplo, relata como o conceito de alfabetização foi desenvolvido no Programa e sua aceitação sobre métodos e objetivos da política, ele ressalta: “hoje em dia, está um pouco mais harmonizado esse conceito, mas no início havia uma grande divergência de interesses, de percepções, de qual era o método mais correto para alfabetizar uma criança por inteiro ou por parte. Os municípios foram testando, foram aprendendo”.

A implementação do Programa ao longo dos anos é evidenciada na fala de alguns entrevistados, consideremos os seguintes fragmentos dos seguintes entrevistados: Helena (E7), orientadora de célula de apoio à gestão municipal e Pedro (E8), orientador da célula de fortalecimento de ensino e aprendizagem:

**[Helena]**

O mais interessante no PAIC é que se tornou esse regime tão forte que o professor, se ele não tiver formação, eles começam a cobrar. Dizem que querem a formação... Porque, muitos municípios só têm a formação do PAIC como estrutura de formação lá para os professores. Alguns tentam com editoras e tal, mas outros, não têm. Então, o PAIC é... Muitas vezes, as equipes municipais são formadas a partir da estrutura do PAIC.

**[Pedro]**

Porque a escola apoiada já incorporou o saber ouvir. Foi um processo. Foi um processo durante os anos... A conversa, o apoio das equipes municipais... Como eu fiz lá... Antes de mim, nos municípios, que foi bem antes de Fortaleza, as equipes foram conversando. "Olha, você tem que receber e tem que ser assim, assim e assim para você aprender". Isto faz parte, é um processo de troca entre os gestores... E muitos chegam até a pegar materiais estratégicos das escolas apoiadoras.

O coordenador de eixo, Gabriel (E12), relata que hoje, a resistência é pouca em relação às avaliações externas. Ele acredita que o caminho percorrido, a história do Programa, fez com que atualmente tenha-se pouca resistência. Essa afirmação também é identificada na narrativa de outros entrevistados, Lucas (E18), coordenador do EF:

**[Lucas]**

Hoje... muito interessante, esse movimento foi mais rápido no fundamental I, ele é tranquilo, ele é mais leve. Claro que, para o tamanho da rede a gente ainda tem resistências, mas hoje a resistência é mais para o refinamento disso e não contra a avaliação. É como melhorar, como fazer outros tipos de avaliação, então hoje é mais tranquilo, hoje entrou na rotina, na rotina pedagógica, na rotina do professor, foi trabalhado na formação, no calendário... O novo grupo de diretores que entrou também incorporou essa rotina de resultados, não o resultado por si só, mas o resultado de aprendizagem e a avaliação é muito importante para esse contexto, então hoje é mais tranquilo.

É possível perceber que, ao ser implementado, o Programa sofreu resistência institucional pela agência municipal de Fortaleza e pelos atores implementadores incluindo gestores e professores. Nos primeiros anos apesar da adesão de Fortaleza no pacto de cooperação, o Programa de fato não acontecia. Não se seguiam os métodos, não aderiram aos objetivos, as formações e aos materiais propostos pelo PAIC. Essa trajetória pode ser explicada por Perez (2010). O autor evidencia que as políticas educacionais que focalizam a reforma da escola pública podem ser fragmentadas e caóticas. Mesmo quando os objetivos são coerentes, as reformas raramente são implementadas de forma tranquila e total. Há sempre demoras e modificações no processo.

A implementação do PAIC em Fortaleza, diferente dos demais municípios cearenses, pode ser explicado também por Arretche (2001). A autora discorre que o desenho de um programa não é uma peça internamente coesa e ajustada. Um programa, no plano local, pode operar diferente ou mesmo contrário aos objetivos estabelecidos no desenho, dado ao fato que o desenho é formulado em condições incertas, baseada em efeitos esperados de uma determinada estratégia. Uma mesma regulamentação pode produzir impactos diversos nas

diferentes unidades da federação, devido à diversidade de contextos na implementação. O secretário estadual de educação, Davi (E3), relata:

**[Davi]**

O PAIC hoje ele está em outra condição depois de dez anos da sua implementação. Eu não diria que ele está no piloto automático, porque a cada ano se faz alguma inovação, mas, por exemplo, aquela parte da alfabetização que ia até o quinto ano, embora a COPEM realize um trabalho de retroalimentação, o relacionamento político está muito consolidado. Praticamente, hoje eu não tenho um trabalho de convencimento, de lidar com nenhum município especificamente, temos muita autonomia dos municípios nesse aspecto.

Regime de Colaboração no Ceará refere-se ao respeito à autonomia dos municípios por meio da construção de uma relação de parceria baseada na corresponsabilidade da SEDUC com relação aos resultados educacionais de todo o Estado. Neste processo de cooperação, o PAIC foi o grande mobilizador e catalisador de ações com metas e definições claras “do quê e como fazer”. O PAIC passou por ajustes incrementais ao longo de sua trajetória e gradativamente ampliou suas ações à medida que foram sendo alcançadas melhorias na qualidade da educação na alfabetização e posteriormente nos demais anos do ensino fundamental I. (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017, p. 46).

Ainda que tenha apresentado dificuldades iniciais na implementação, o contexto de implementação do PAIC em Fortaleza e a trajetória fez que com ao longo do tempo as resistências diminuíssem. O Programa obteve o aumento do fortalecimento da governança, o aumento da expertise dos implementadores, fortalecimento dos processos, a capacidade coordenação do governo do estado sobre o Programa e também os níveis de confiança dos implementadores, a partir do momento que os resultados sobre a alfabetização passaram a ser positivos o nível de confiança aumenta. Todos esses fatores contribuiram na produção de um ambiente propício a adesão.

### **4.3 Compreensão dos agentes sobre o Programa**

Arretche (2001) considera que um fator importante na implementação de políticas públicas a ser considerado é o conhecimento dos agentes implementadores sobre o programa, se eles de fato o conhecem. Se a agência formuladora não passar com clareza os objetivos e as regras de operação, os implementadores tenderão a eleger seus próprios objetivos como referência na implementação.

Os implementadores de alto escalão são os responsáveis pela formulação e detém o poder decisório frente à política. Considera-se que, por estarem envolvidos no desenho do Programa a compreensão pode ser fundamentada nesse envolvimento na formulação da

política. O envolvimento destes agentes no desenho do Programa se concretiza na fala da entrevistada Laura (E6), coordenadora da COPEM: “sentar com o consultor, fazer o desenho do que seria trabalhado em termos de conteúdo e preparar tudo pra fazer o material para os formadores regionais repassarem para os municipais e professores”. A entrevistada relata que o curso de formação e os materiais são preparados por ela, juntamente com os agentes que realizam as formações em cada região.

A vice-governadora, Vânia (E1), no ano de 2007, ocupava o cargo de secretária de educação do Ceará e acompanhou o início de implementação do PAIC. Anterior a isso teve contato com a experiência do município de Sobral e por sua experiência profissional participou do desenho do Programa. Quando questionada, sobre como criaram o PAIC, a vice-governadora relata:

**[Vânia]**

Também a partir da nossa experiência. Para mim era muito claro que a gente não poderia só se ligar em aspectos que são super importantes, mas que por si só não resolve. Tipo material e formação para os professores, são super importantes, mas por si só não gera resultado, então a minha experiência em Sobral me mostrou de forma muito clara que a intervenção precisa ser sistêmica, precisa ter um movimento de melhoria de gestão no âmbito da Secretaria e da escola que são os dois centros geradores e tendo a aprendizagem como foco, que é uma coisa também super óbvia, mas que a gente sabe que na prática não é. Se ligar na aprendizagem dos alunos é uma aprendizagem mesmo institucional.

Na narrativa dos entrevistados de alto escalão é possível constatar que, em grande medida, estes agentes participaram da experiência do município de Sobral<sup>46</sup> e participaram da criação do desenho do Programa no âmbito estadual, pois estavam na SEDUC em 2007. Os entrevistados, João (E2), secretário estadual de educação e Vilma (E4), coordenadora da COPEM, também participaram do desenho do PAIC e relataram isso em suas narrativas:

**[João]**

O PAIC não foi uma ideia brilhante minha e da Vânia. O PAIC, na verdade, foi uma encomenda do Cid. Primeiro, o despacho que ele, enquanto governador teve com a Vânia e ele disse: "eu quero que você organize um programa para a gente fazer, com os outros municípios do Ceará, o que a gente fez em Sobral". Aí, a gente: "Opa! Deixa que a gente organiza!". E aí montamos o PAIC... A estratégia bolsa, material... Vamos dizer assim, a estratégia pedagógica do PAIC. E aí, depois, ele disse assim também: "Eu quero um prêmio para as escolas". E eu até argumentei: "Por que não para o município? Se você premia o município, o número de escolas que vão melhorar pode ser maior e não sei o quê e tal..." E ele disse: "Não, eu quero um prêmio para a escola e eu quero que o dinheiro vá direto para a conta da escola. Não pode ficar com o Prefeito esse dinheiro". E aí chamou o pessoal da área do IPECE, da área de planejamento, e encomendou a Lei do ICMS.

<sup>46</sup> Sobral implantou política parecida no começo dos anos 2000, Gusmão e Ribeiro (2011).

[Vilma]

Nós desenhamos o que seria esse Programa, o que seriam os eixos do Programa, aquilo para mim foi ótimo porque foi minha carta de navegação, então, nós construímos em grupo e depois eles até se afastaram mais, né? Mas no começo foi muito importante porque nós construímos a política de literatura infantil que é o eixo do leitor [...] Aí desenhamos o Programa e lançamos no primeiro semestre e ficamos construindo até o final do ano como é que ia ser o modelo de intervenção, com materiais e tudo e fizemos a primeira avaliação que foi a linha de base onde definimos o 2º ano já que as crianças deveriam estar alfabetizadas, fizemos as definições, conseguimos uma boa articulação com o Ministério da Educação e ele financiou compra de material de alfabetização, aí nós fizemos edital, chamamos todo mundo que tinha material de alfabetização para oferecer, chamamos o pessoal para fazer a avaliação do material.

A partir das narrativas dos entrevistados Vânia (E1), João (E2) e Vilma (E4), considera-se que a experiência de Sobral foi determinante para a criação do desenho do PAIC a nível estadual. O município serviu como um exemplo de experiência exitosa para todo o estado. Ainda na fala dos entrevistados, observa-se que os agentes de alto escalão foram os formuladores do Programa, assim a categoria de análise de compreensão em relação a estes implementadores é evidenciada. De acordo com Ribeiro, Bonamino, Martinic (2020), considerando o contexto de implementação e a capacidade técnica para a administração da educação, os agentes implementadores e dirigentes do alto escalão envolvidos na implementação possuem experiência na gestão da educação. Assim:

(...) os dirigentes eram professores universitários que atuaram na experiência de Sobral, e que os técnicos, profissionais das redes de ensino que passaram a atuar na implementação do PAIC, por convite, depois de terem se destacado em atuações (como professores, coordenadores pedagógicos, superintendentes, secretários de educação, técnicos de Crede e de secretarias) que lhes deram experiência de gestão e conhecimento correlato às funções que assumiram. (RIBEIRO; BONAMINO; MARTINIC, 2020, p. 706).

Na narrativa dos entrevistados de alto e médio escalão, o PAIC foi citado várias vezes e por diversos entrevistados como um Programa com foco na gestão. A entrevistada Camila (E17), por exemplo, relata: “O PAIC, na verdade, o mote dele é a alfabetização, mas ele é um Programa de gestão. Através dele a gente trabalha a gestão da sala de aula, a gestão da escola e a gestão do município”. Os entrevistados de alto e médio escalão apontam de forma clara e coerente os objetivos do Programa. Foi possível constatar na fala de vários entrevistados sobre como o PAIC atua na gestão.

Mesmo não sendo todos os entrevistados das categorias de alto e médio escalão que estiveram envolvidos na criação do desenho do Programa, percebemos através das narrativas que eles têm os objetivos e métodos muito bem definidos, cada um compreende e relata sobre

o PAIC de forma muito clara e específica. Podemos constatar essa afirmação nos relatos dos entrevistados Miguel (E9), Sofia (E10) e Gabriel (E12), cada um relata de forma clara e objetiva como funciona seu eixo de atuação no Programa.

O entrevistado, Miguel (E9), coordenador do Prêmio Escola Nota Dez, relata um pouco como funciona o Prêmio e como ele iniciou:

**[Miguel]**

Então, você analisa os planos de aplicação de recursos e você monitora para ver se foi feito conforme o plano. [...] a Lei do Prêmio é de 2009. As ações do PAIC vão começar ali por volta de 2007. E em 2008, tivemos a primeira premiação... Foi feito em 2009, na Lei de 2009, criado em 2009, mas usou os dados de 2008. Porque a gente está sempre trabalhando com o ano anterior - é quando aconteceu o Spaece. E o que acontece: eles planejaram um tipo de premiação para as escolas do segundo ano, a primeira lei, a de 2009, que começa para induzir e apoiar as escolas de segundo ano. Mas por quê? Porque o PAIC, na época, foi voltado para a alfabetização, foi criado para o segundo ano. O problema que foi identificado... Que uma grande quantidade de alunos terminava o primeiro ano, na época, sem sair alfabetizados. Então, criou-se a política do PAIC para agir ali em cima da alfabetização mesmo.

A entrevistada Sofia (E10), coordenadora do eixo literatura e formação do leitor, discorre como resolveu um problema de falta de recursos:

**[Sofia]**

Quando foi em 2010, a nossa coordenadora disse que eu, a gente não ia ter mais recurso, que tentássemos ver o que poderíamos fazer pra continuar a atender, aí foi que surgiu a ideia de fazermos um levantamento de quanto sairia um livro impresso em gráfica. E aí a gente fez todo um orçamento, desde o concurso literário, o que mobilizaria em termos de bolsas, já que o Programa trabalha com bolsas, né, bolsas para pareceristas desse concurso literário. A gente passou por um edital, equipe de editoração, que pudesse trabalhar comigo, né, ilustradores pra criar as imagens, uma bibliotecária pra fazer toda a parte de catalogação, ou seja, tudo e a unidade livro impresso, quanto é que saía. Pra você ter uma ideia, um livro de uma editora nesse primeiro acervo que a gente implantou, ele saía numa média de oito a doze reais. Impresso, ele saía a 90 centavos. Então, nós optamos, na época era a E4 aqui, e nós apresentamos o projeto pra professora E1, que na época era a Secretária de Educação, e foi imediatamente aprovado. A gente fez pela primeira vez nosso recurso próprio.

As condições institucionais também podem alterar a operação dos objetivos do Programa. Questões de ordem política, administrativa e fiscal podem impedir a realização dos objetivos previstos por parte dos implementadores mesmo que eles concordem com esses objetivos. Logo, mesmo que o programa não seja implementado de acordo com o desenho da política ela pode sofrer alterações e adaptações, tendo em vista garantir que os objetivos sejam alcançados.

O entrevistado Gabriel (E12), coordenador do eixo de avaliação externa, descreve como concretizam-se as avaliações do Spaece-Alfa em sua concepção, aplicação e em como os municípios a utilizam para correções de rotas:

**[Gabriel]**

A gente tem um trabalho de uma avaliação diagnóstica. Nós temos todo início de semestre... Nós temos que liberar uma avaliação diagnóstica aos municípios porque no final do ano tem o Spaece. Tem todo um trabalho, mas qual a avaliação que tem para os municípios aplicarem e terem uma noção para ver se conseguem traçar uma nova rota, para ver se o aluno está conseguindo adquirir os conhecimentos adequados para aquela série... Então, para não pegar... Nem para pegar de surpresa. É para correção de rumo mesmo. Então, o eixo de avaliação faz isso: todo início de semestre libera uma prova diagnóstico que a gente chama de protocolo. Além dos cadernos de teste, a gente libera também alguns outros instrumentais como: orientações gerais especificando mais sobre aquele documento o que estamos avaliando (é uma prova do segundo ano com tantos itens, abordando os seguintes descritores).

Evidenciar as narrativas dos três coordenadores de eixo é importante nessa análise para demonstrar como cada agente implementador de alto escalão tem conhecimento sobre o PAIC, e, principalmente, sobre cada eixo no qual o Programa é dividido. Embora, ter evidenciado somente as narrativas dos coordenadores dos três eixos e possível contatar que cada entrevistado tem uma visão ampla sobre os objetivos e métodos. Além disso, esses implementadores tiveram compreensão para agir frente às dificuldades que podem se apresentar na implementação, agindo a favor dos objetivos proposto pelo Programa.

Arretche (2001) ressalta que à aceitação aos objetivos e regras do programa pelos implementadores é uma questão importante na implementação de uma política. Os implementadores podem discordar dos objetivos propostos e estabelecer suas ações que podem ser contrárias a esses objetivos, seja pelas suas referências, pelos usuários ou grupos de interesse elegendo suas próprias prioridades como referências para sua atuação.

Considerando os implementadores de médio escalão, a política também se apresenta clara em suas narrativas. Na entrevista, Viviane (E27), diretora da Escola Sol, ressalta:



[Viviane]

A superintendente é a pessoa que vem na escola viver todo o acompanhamento. Tanto administrativo, financeiro, pedagógico. De alunos, professores... e leva e faz um link com a Secretaria de Educação. Ela leva e traz. Ela traz as informações e leva as demandas, os problemas. Faz esse link. Então, assim tudo que eu preciso na escola ou que aconteça hoje dentro da escola no fluxo, que a gente chama no fluxo, a primeira pessoa é a superintendente. Tem uma superintendente que cuida de sete escolas. Que são várias superintendentes. Então, uma cuida de cada sete ou dez escolas. Então, no fluxo, primeiro é a superintendente. Aí, após a superintendente... tem a chefe da superintendência, uma professora também que chefia essa equipe e depois vem o chefe do Distrito que é o coordenador do Distrito que coordena todo o Distrito de Educação. Aí eles têm as células de superintendência. A célula de gestão que mexe mais com essa questão de funcionários e prédios, os problemas de funcionários e prédios administrativo, financeiro. E tem a célula de acompanhamento pedagógico, que a gente chama célula de ensino. Lá no ensino tem: o ensino fundamental anos iniciais e anos finais; e a educação infantil, que também tem a gerente da educação infantil. Então, é tudo bem estruturado e dividido no acompanhamento.

Ao tratar da questão sobre o fluxo de ações que acontecem no âmbito do Programa, Viviane (E27), diretora da Escola Sol, afirma todo o funcionamento e organização do PAIC e ressalta como essa estrutura organizacional é o suporte que tem como objetivo de gestão atingir a alfabetização. Deixando claro seu entendimento sobre a estrutura e instâncias do PAIC.

Em um nível hierárquico de implementação, considera-se que a diretora escolar é um agente burocrático fundamental entre os níveis de implementadores do alto escalão para os implementadores de nível de rua, pois, é ela que esta diretamente em contato com as professoras, e com os usuários, todos os dias na escola. É um elo entre os implementadores da SME, o vice-diretor e a coordenadora pedagógica e ainda, as implementadoras de nível de rua. Com o seu relato podemos evidenciar precisamente que nos dois níveis de implementadores, alto e médio escalão, os implementadores compreendem os objetivos e métodos do Programa.

Em contrapartida, os dados apontam que as professoras apresentam dificuldades em definir de forma clara e objetiva a política. Em todos os relatos das professoras da escola foi possível captar essa afirmação, como podemos observar na narrativa da professora Regiane (E31), que quando questionada pela entrevistadora sobre o que é o Programa, ela relata que já trabalhou, mas que hoje a escola não tem mais o PAIC e sim o SEFE<sup>47</sup> e afirma ainda que na

---

<sup>47</sup> SEFE é uma editora local. O material foi adotado para as turmas de 2º ano de acordo com a escolha das professoras no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A entrevistada (E7) Helena, relatou em sua narrativa que cada município tem autonomia para adquirir os materiais estruturados. Ela relata: “Por a gente fornecer um material estruturado, eles abrem mão do material das editoras? Nem sempre. A gente tem municípios que preferem o material do PAIC e abrem mão da editora no segundo ano, no primeiro ano... Mas eles utilizam os dois, a maioria dos municípios. Tanto da editora quanto o nosso estruturado.”

escola não existe mais o material do Programa, que os livros são antigos e são utilizados no reforço escolar com os alunos. Na narrativa da professora Mel (E32) é possível perceber dúvidas em relação sobre o que é o Programa:

**[Mel]**

O que eu sei é que hoje, assim o modelo de Sobral é modelo, né? Se eu não me engano ele já tem sido visto até fora do país. O conhecimento firme assim da coisa, não vou te mentir, não tenho. Mas, o que eu sei que o início dele é em Sobral. O que eu sei é isso. Foi na gestões do pessoal de lá, que é a família dos Ferreiras Gomes. Ferreira Gomes que investiram na educação. Acredito que viam a carência que é a nossa educação. Que ainda é. Que ainda está nela. E aqui, acredito eu... porque os políticos, eles têm os aliados, né? Eles têm os aliados. Então, se um programa aqui tá bom.

A professora, Aline (E36), apesar de inicialmente demonstrar ter um conhecimento sobre o Programa, em sua narrativa, acaba ligando-o ao material estruturado (livro didático que é comumente chamado de “livrinho verde do PAIC”) que é utilizado:

**[Aline]**

O PAIC, ele é um programa de alfabetização na idade certa, né? Que teve início aqui no Ceará, em Sobral. Foi um programa que teve assim grande desenvolvimento na Educação e depois do PAIC foi surgindo o PNAIC. Então, é um livro... Eu gosto muito do PAIC. Que é o livro. Os meninos em sala de aula também gostam muito de estar trabalhando. Ele é um livro que trabalha de uma forma bem... Assim, ele aborda bem o conteúdo, né? Eu como matemática que eu vejo, ele trabalha muito tabuada, resolução de problemas... tem vários tipos de resolução de problemas. Aquilo dali é muito bom para o aluno. Problemas de divisões, essas coisas... É conteúdo que chama atenção do aluno. Às vezes, ele acha fácil, mas acaba caindo e eles tendo dificuldade quando vai resolver e eles conseguem. Então, é um livro que a gente gosta muito de estar trabalhando em sala de aula. Todas as aulas minhas eu tiro um tempo para trabalhar com o livro do PAIC.

As professoras compreendem que o PAIC se concretiza exclusivamente nos livros didáticos. Essa afirmação foi registrada na narrativa de todas as sete professoras entrevistadas. As professoras, Sandra (E33); Kelly (E34) e Gabriela (E35) quando questionadas sobre o que é o PAIC, afirmam que:

**[Sandra]**

É o livro que a gente trabalha aqui na Prefeitura. É Pacto de Alfabetização... PAIC, perai deixa eu me lembrar. (risos) Pacto de Alfabetização... eu sei que é um livro voltado para alfabetização, a gente trabalha muito com ele. Porque é muito bom. Assim, trabalha mais a parte de leitura mesmo. A gente tem um livrinho que tem todas as orientações para a gente trabalhar antes de começar a atividade propriamente dita... a gente faz a apreensão com eles, é bem legal.

**[Kelly]**

O PAIC é um programa do governo que veio para ajudar o professor com mais um material estruturado... nos ajudar, é... a consolidar o conhecimento dos alunos. É... são as questões... eu gosto do PAIC. Particularmente, eu gosto do PAIC. É um material bem programado bem direcionado ao conteúdo e necessidade do aluno naquele nível, naquele ano, sabe? Algo assim mais... que prático. Eu acho melhor que o material didático, que os livros didáticos, sabe? Porque os livros didáticos os textos são enormes, as questões são gigantes para responder. Enquanto o PAIC tem os textos básicos, necessários para o aluno aprender. As questões são necessárias, dentro dali, não foge. Não vai além para o aluno se perder. Aquela coisa bem objetiva. Prática, objetiva. E tem que facilitado muito a aprendizagem dos alunos em sala de aula.

**[Gabriela]**

PAIC, eu trabalhava... Eu estou trabalhando agora o PAIC no 4º ano, né? Eu passei muito tempo trabalhando o PAIC. O PAIC, eu gosto muito de trabalhar com o PAIC. Ele trabalha muito a realidade dos alunos. E eles adoram trabalhar. Porque é uma coisa “desmiuçada”. Vai trabalhando a fundo. Eu estou fazendo a integração entre o PNLD e o PAIC. O que eu dou no PAIC, eu procuro lá no PNLD para fazer a junção e trabalhar os dois conteúdos ao mesmo tempo. E é muito bom. Eles adoram o PAIC, né? Quando eu falo no PAIC... "Vamos pro livro verde." Aí, eles amam o PAIC. Isso é geral. Porque eu passei cinco anos na outra escola e eles amavam.

Hill (2003); Arretche (2001) discorrem que na falta de compreensão dos objetivos de um programa pelos agentes burocrático, dificilmente haverá uma boa execução na implementação. Sem o alinhamento de conceitos e práticas, ocasionará com que os agentes criem sua própria interpretação da diretriz, partindo dos seus conhecimentos e experiências, algo que pode ser bem diferente do que a política propõe. A literatura recorrentemente tem demonstrado que compreender os objetivos e métodos do Programa é importante para o sucesso da implementação, pois os implementadores de nível de rua, ou seja, as professoras estão diretamente em contato com os usuários, muitas vezes, em condições de escassez de recursos. Ainda que a literatura parta dessa premissa é possível perceber que todos os métodos do PAIC estão presentes na escola.

Embora a compreensão das professoras em relação aos objetivos e métodos do PAIC não esteja evidenciada em suas narrativas, é possível constatar nos relatos que elas gostam de trabalhar com o material do Programa. A professora, Joana (E30), por exemplo, afirma que o material é muito didático, trabalha com a cultura local, com atividades sequenciadas e diferenciadas que auxiliam os alunos na fixação. Mesmo que a compreensão das professoras em relação ao PAIC se volte, em grande medida, para o livro didático, é possível estabelecer nos relatos que elas aprovam o material que é proposto no âmbito do Programa.

[Mel]

O PAIC ele é muito popular. Quando eu digo popular, assim ele é muito fácil de você adequar o que está nele a sua realidade aqui. Tem muito assunto nele, muitos textos, né? Que são cabíveis. Não são aquelas coisas mirabolantes. É claro que o aluno tem que ter o conhecimento amplo da vida, do que acontece no mundo. Mas, nada melhor do que ele lidar com coisas que sejam para ele bem comum, bem familiar, bem corriqueiro, bem conhecido. Porque se ele está tratando de uma coisa que ele já conhece, ele tem mais facilidade de se aprofundar nela. O que não impede dele também ter algo que ele não conheça e também querer saber. E o PAIC, ele tem essa coisa. Ele é muito... tem esse lado popular que eu digo, né? Esse lado povo, esse lado é periferia digamos. Que pra mim tem muita coisa nele que é viável trabalhar, é muito bom trabalhar. Tem texto, tem também o complemento dele que eu assim... tem o Arca Literária que é um outro material que a gente recebe, a gente trabalha com ele a leitura, a escrita, a arte.

Como previsto no PNE, a educação trabalha com metas e diretrizes. Trabalhar com as metas é propor medidas para o desenvolvimento da educação. O PNE conecta os entes federativos às suas medidas, para que eles tomem decisões próprias para alcançar as metas previstas. Do mesmo modo, o PAIC vincula metas, objetivos e estratégias para atingir a meta da alfabetização que define como meta principal alfabetizar todos os alunos na idade certa.

Em relação às metas do Programa, podemos destacar a narrativa da professora, Joana (E30). Quando solicitada pela entrevistadora a relatar sobre as metas do PAIC para a escola a entrevistada responde: “Sei que sempre tem metas. E sempre somos cobrados. Por exemplo, a minha meta é alfabetizar 100%. A meta que eles querem para o 1º ano que saia 100% alfabético-ortográfico”.

Neste relato da professora Joana é possível perceber que a meta da alfabetização do Programa é compreendida por elas. Joana é professora do 1º ano e tem compreensão de como deve entregar os alunos ao final dessa etapa para que ela possa ser concretizada no 2º ano fazendo com que todos os alunos saiam alfabetizados.

A SME envia às escolas uma proposta curricular que corresponde aos conteúdos previstos para cada série/ano. Em relação a este documento as professoras relatam não ter conhecimento e/ou não utilizam. A professora, Gabriela (E35), quando questionada sobre uma proposta curricular ou algum documento que contempla as habilidades que devem ser trabalhadas, discorre que tudo que ela trabalha é o que está contido no livro. A mesma afirmação é encontrada na narrativa da professora, Regiane (E31), onde relata que tudo que faz está no livro, que o material foi escolhido por ser completo. Do mesmo modo, a professora, Aline (E36), quando questionada sobre o currículo relata: “assim, a gente faz um planejamento anual que a gente vai dividindo os conteúdos que são trabalhados em sala de aula através do livro de matemática, né? A gente separa os conteúdos que a gente vai

trabalhando durante o ano”. Essa divisão explicitada pela entrevistada consiste em pegar o livro e dividir os conteúdos ao longo dos bimestres do ano letivo.

A Escola Sol foi contemplada com o Prêmio Escola Nota Dez. Com o recebimento do dinheiro da premiação a escola deve investir 60% em melhorias com foco na aprendizagem. A aplicação da verba do Prêmio deve apresentar prestação de contas e é acompanhada por equipe de coordenação dentro do PAIC. As professoras entrevistadas quando questionadas sobre quais foram às ações realizadas na escola com o dinheiro do Prêmio relatam não ter conhecimento. A professora, Mel (E32), por exemplo, relata:

**[Mel]**

Eu não sei como é que tá agora essa questão aí. Sei que a escola é muito premiada. Assim, que eu saiba uma pintura, talvez a porta de... algum material a mais que, na verdade, eu não vejo bem. Sinceramente, na época eu não tenho assim... isso foi feito assim, não sei. A gente que luta muito, agente lutava muito por um espaço nosso, nosso que eu digo do professor, a gente não tem.

A mesma indicação apresentou-se na fala da professora, Kelly (E34), que relata não ter conhecimento do que foi feito com o dinheiro da premiação. Demais professoras também demonstraram não ter conhecimento sobre a aplicação do Prêmio na escola.

A coordenadora pedagógica, Clara (E29), demonstra ter os objetivos e métodos do Programa esclarecidos. No fragmento a seguir, podemos observar sua descrição em como os cursos de formação estão interligados com outros pontos do Programa.

**[Clara]**

Os formadores se dividem, tem aqueles que são responsáveis só pelo 1º, só pelo 2º, só pelo 3º, só pelo 4º e só pelo 5º. Tem uma equipe assim. Dentro dessa equipe eu não vejo lá que eles são isolados, não. Eu vejo lá que eles são tipo assim como se fosse organograma, eles estão sempre se interligando. Por exemplo, a Formação se liga com Currículo, que se liga com Avaliação que tá com a célula da gerência e a gente vai se envolvendo todo. Quando olha tá a superintendente também lá no meio também nos ajudando, porque se faltar uma coisa ela tá sempre lá. [...] Aí tem a equipe de programas e projetos para nos apoiar. Então, eu vejo assim, que o Distrito ele é coeso.

Alferes e Mainardes (2018) discorrem que as políticas podem ser recontextualizadas de acordo com os diferentes níveis de implementadores. No PAIC a recontextualização acontece, sobremaneira, na instância das implementadores de nível de rua, configurando diferentes sentidos e possibilidades no processo de atuação dos agentes. Para os autores o nível macro refere-se ao contexto no qual as políticas são feitas e produzidas. No caso do PAIC o campo da produção do seu discurso oficial (nível macro) foi realizado no âmbito do

governo estadual do Ceará (SEDUC). O nível meso (SME) é o nível de recontextualização, onde o texto do Programa atravessa a sua primeira transformação; e o nível micro (Escola Sol), onde o texto é transformado em prática escolar.

A partir do que é exposto pelos autores e o que discutimos nesta categoria, consideramos que os objetivos e métodos do Programa que são criados no campo de produção do discurso oficial que envolve os implementadores de alto escalão, não são simplesmente passadas ou reproduzidas no contexto da prática nos níveis de implementadores de médio escalão e dos implementadores de nível de rua, mas, são interpretadas e traduzidas num processo de recontextualização.

Na compreensão do Programa apesar de ter uma recontextualização da política ao chegar aos implementadores de nível de rua, a política também chega. Todas as propostas que o PAIC sugere estão na escola: avaliação, formação, material didático, medidas que dão parâmetro à aprendizagem, entrada do coordenador pedagógico na sala de aula, visita do superintendente.

Louzano et al (2018) apontam que para uma política obter sucesso, precisa ter diversas características, uma delas, praticidade do programa, assim:

Isso significa que a decisão de adotar uma política deve vir acompanhada da preparação necessária para que a ação principal do programa possa ser realizada em plenitude. Para tal, não basta aprovar uma ideia, mas deve-se planejar o que será preciso para colocar essa ideia em prática, o que engloba tanto as questões materiais (estrutura física das escolas, material didático, transporte, etc.) quanto a formação das pessoas diretamente envolvidas com a implementação, que deverão compreender perfeitamente as intenções da política para poderem agir. (LOUZANO ET AL., 2018, p. 121).

Mesmo sem a compreensão geral da política para se obter sucesso na implementação, como ressaltam Louzano *et al* (2018), as professoras executam o PAIC, mesmo sem a devida compreensão, está sendo executado em suas diretrizes e tem gerado resultados exitosos na aprendizagem dos alunos. Esse fato da não compreensão do Programa por parte das implementadoras de nível de rua, pode ser explicado pelo histórico de implementação do PAIC em Fortaleza, que foi carregado de conflitos e embates.

Fortaleza foi um dos últimos municípios a entrar o pacto de cooperação. Visto que a compreensão da política pelos implementadores do nível de rua, esta atrelado aos objetivos de implementação determinados através dos implementadores de alto escalão. Fortaleza utilizou-se de mecanismos que invisibilizaram o PAIC como uma estratégia do próprio município para tornar mais viável a implementação e diminuir o conflito. Logo, o Programa foi

implementado de forma vaga e ambígua fazendo com que os objetivos e métodos não estivessem bem compreendidos pelas implementadoras de nível de rua, sem que elas tenham uma ideia do global em relação ao Programa. O PAIC também foi associado a outras políticas municipais, funcionando diluído em outras políticas municipais.

#### **4.4 Interações entre os agentes implementadores**

As relações interpessoais e as condições de trabalho podem interferir, em grande medida, sobre o desempenho profissional dos agentes implementadores e podem influenciar nos resultados das políticas públicas. Em especial quando se trata de uma política como o PAIC, que se propõe a melhorar os índices de alfabetização das crianças tendo como pilares a capacitação para construir a atuação dos professores em sala de aula com foco na aprendizagem. É importante conhecer a mobilização dos atores e as relações entre esses implementadores e os aspectos que podem influenciar as suas ações. Cruz, Farah e Ribeiro (2020) demonstram em seu estudo como os resultados estão interligados com as interações dos atores:

O estudo indica que os resultados alcançados por essa política podem estar também relacionados com o modo como se construiu a mobilização de variados atores no Estado, gerando senso de responsabilização; com a ação da SEDUC junto aos municípios, pautada na busca da confiança mútua; com um sistema de acompanhamento e avaliação capaz de mostrar, com agilidade, os estágios de aprendizagem e os avanços alcançados; e com os instrumentos e ferramentas adotados, capazes de colocar os agentes implementadores em torno de objetivos comuns. (CRUZ; FARAH; RIBEIRO, 2020, p.1307).

A diretora, Viviane (E27), relata como foi uma conversa que teve com o prefeito de Fortaleza sobre as condições em que a Escola Sol estava. O prefeito pretendia fechar a escola, visto que, apresentava muitos problemas e os índices educacionais não demonstravam resultados exitosos. A diretora utilizou de convencimento para que não acontecesse o fechamento da escola e solicitou ainda, a oportunidade de montar sua própria equipe de trabalho:

**[Viviane]**

Deixe o diretor formar sua equipe. O senhor vai ver como o senhor vai lucra muito com isso. Fortaleza vai ter uma outra..." Ele olhou assim pra mim. Menina, olha eu fiquei tão conhecida por ele nessa coisa... que ele disse assim: "Que baixinha invocada. Que diretora invocada. Minha filha, você... Táí. Que agora eu você quis esse desafio, pois táí... Daqui um ano, dois anos. Agora, se essa escola cair no Spaece no outro dia estou lá baixando as portas." Eu disse: "Beleza, pode deixar comigo que não vai cair, não. Deixa achar minha equipe. "Aí lá fui, aí eu consegui. Chamei a Clara para trabalhar comigo. Que ela eu já conhecia. Ela era colega e vice. E trabalhava numa escola próxima a minha e eu já sabia que ela era uma pessoa de muito trabalho como vocês veem. Ela fala muito. É muito agitada e tudo, mas de muito trabalho, né? Tem um feeling muito grande. E outra cosia que ela tem mais que eu, ela tem um espirito público. Entendeu? Ela tem uma ligação com a comunidade. Tem um amor pela educação, ela tem prazer, ela chora quando ela vê uma criança dá aquele start. Quando não tá lendo e passa a ler. Aí, ela chora. Aquela coisa... então, assim... vai para além. É uma questão mesmo de você querer o bem daquela comunidade, né? [...] E aí a gente começou um trabalho. Primeiro, dirimir vícios, né? A gente combateu os vícios tanto da comunidade, quanto dos professores, entendeu? Diminuímos o número de absenteísmo docentes, das professoras. Vícios de sair mais cedo. 9hs as crianças iam pra casa. "Não, não tem aula". "Só vai ter aula até 9hs." A chuva vinha no horizonte e quando começava a chover, já liberava os alunos pra ir pra casa porque choveu. Então, tudo isso a gente foi diminuindo. "Clara, tem que ter aula". A aula começa 7hs". A aula começava 7h20, 7h30... "Clara, a aula começa 7h. 7h10min é a tolerância. As aulas vão até 11hs.

Essa narrativa da diretora Viviane, se faz importante para compreendermos como seu esforço ao pedir a continuidade dos trabalhos na escola para o prefeito foi essencial para a continuidade do atendimento dos alunos na Escola Sol e em como o gestor municipal se fez em escuta em relação à solicitação da diretora dando-a oportunidade de modificar as práticas escolares para que pudessem alcançar os objetivos e melhorar os índices educacionais.

Percebemos também na fala da diretora o quanto foi importante à formação de equipe com pessoas envolvidas, que interagem com a comunidade, que conhecem os alunos e as famílias e que trabalham em prol da escolarização destes alunos. A interação com o usuário sobre a definição de horários específicos para o início das aulas também se fez importante para o estabelecimento de rotinas tanto dos profissionais como dos alunos. Viviane, em sua entrevista, revela dois pontos relevantes nessa categoria de interação:

**[Viviane]**

Diretrizes de lotação. Fica a cargo do diretor escolher a turma do professor. E não a cargo do professor. Porque antes era assim, olha o 4º ano é meu. Eu sou a professora do 4º ano. "Não, professora. A senhora é a professora da Escola Sol. O 4º ano, o 2º, o 3º agora vai de acordo com o perfil. E aí, professora a gente acha que o seu perfil é alfabetizador. Que a senhora pode assumir uma turma de 1º ou de 2º ano. Que você é excelente alfabetizadora. Que você vai ter uma... você vai garantir o aprendizado bem legal dessas crianças."



**[Viviane]**

[...] Porque, como eu disse, foi difícil chegar até aqui. Porque foi um acompanhamento... antes era uma escola muito desorganizada, tanto lá como aqui. E esse tempo que a gente teve foi para organizar todos, né? Todos os personagens da escola sabem bem o seu papel e aí cumprem o seu papel. Nada se confunde mais. Então, elas sabem que lá quando elas têm um problema que a Clara não pode resolver, ela bota dentro do carro e vem todo mundo pra cá. Ou, eu vou para lá. A gente senta, faz reunião e resolve o que está faltando.

As duas narrativas da diretora demonstram dois pontos relevantes. O primeiro refere-se a gestão da direção escolar e o papel que é assumido por cada profissional. Quando se define que a escolha de turma não será realizada por gostos pessoais e sim por perfil profissional, a diretora consegue manter uma organização escolar e sobre a atuação de cada agente implementadora. Conhecer seu papel e função é fundamental para que as ações aconteçam sem maiores prejuízos. E o diretor escolar é o agente que ocupa um cargo importante na gestão das relações e funções dos demais profissionais envolvidos dentro da escola.

O segundo ponto de destaque é sobre a complexidade de gestão dessa escola e em como esse fator pode interferir nas interações. A escola por atuar em três endereços diferentes acaba interferindo na relação dos demais profissionais com a diretora. As professoras entrevistadas nessa pesquisa são lotadas no segundo endereço da escola e a diretora fica mais a cargo das funções escolares no primeiro endereço. Assim, a unidade II da escola fica aos cuidados principais da coordenadora pedagógica. Em sua narrativa, a diretora, explicita que Clara é a referência para as professoras dessa unidade e que ela se envolve somente na resolução de questões quando solicitada pela coordenadora. A coordenadora pedagógica, Clara (E29), relata:

**[Clara]**

Dependendo do que tenha pra fazer eu vou até uma hora da manhã, a pessoa sabe disso... Então, eu levo muitas atividades da escola para casa, para concluir, para fazer. Porque senão o trabalho não anda, ele vai parando. A professora me pede isso, amanhã eu trago. Você tá entendendo? Então, eu não posso deixar aquela professora na mão. Eu tenho que ajuda-la. Ela me pediu socorro, se eu não for dar... se ela só tem a mim pra socorrer. Então, assim eu estou sempre pronta e qualquer coisa que elas pedem eu estou disponível a fazer para elas, entendeu?

Na narrativa de Clara, é possível perceber que ela apoia o trabalho realizado pelas professoras cumprindo suas funções como coordenadora e também assumindo uma segunda função, a de diretora. Apesar das dificuldades, ela tem conseguido atender as demandas apresentadas pelas professoras e se desdobra no cumprimento das funções para não deixa-las sem assistência.

Ainda nas narrativas extraídas da entrevista realizada com a coordenadora pedagógica analisa-se que coordenadora e professoras possuem boas relações interpessoais e que o clima escolar entre a equipe é positivo:

**[Clara]**

A gente tem... eu tenho um bom relacionamento, eu não tenho problema com professor lá. Se tem raiva ele chega pra mim e diga. Mas, todo mundo se ajuda. A gente trabalha se auto ajudando, porque a gente só conta com a gente. Quando eu digo a gente sou eu, o professor... sou eu, o professor funcionário, aí a gente tá sempre trabalhando tentando fazer o melhor. Eu digo que as minhas relações com os meus professores, todos eles são integrados.

A professora, Sandra (E33), quando questionada pela entrevistadora sobre o clima escolar, relata: “É sim. O clima é bom. Assim, sempre tem uma pessoa e outra que. Sempre tem uma pessoa que não... não tá muito no nosso meio, sabe? Mas, nunca houve assim nenhum conflito não”. A professora, Joana (E30), também reforça esse aspecto:

**[Joana]**

A escola é bem agradável. Assim, tem poucos professores, então a gente uma interação muito boa. Consegue planejar uma festa tranquilo, consegue fazer atividades tranquilas. Porque como são poucos professores a gente não tem muita divergência não. [...] Ah, eu falo com todo mundo. (risos) As meninas, a Luana que é a da limpeza, a outra moça ela é novata... então, a gente ainda não tem muita intimidade, mas a Luana, desde que eu cheguei aqui ela sempre me ajudou muito. Muito! Por exemplo, ela auxilia a cuidadora no cuidado com o aluno. Não só na minha sala, em todas as salas eu vejo que tem uma participação muito grande da menina da cozinha, da Luana, do porteiro, de todo mundo tem uma interação muito boa. Se... Tipo cada um faz sua função, mas aqui cada um faz um pouquinho de tudo. É uma interação que eu gosto.

A professora menciona também sobre o relacionamento entre os outros funcionários da escola. Em como tem um bom relacionamento com o porteiro e as funcionárias da cozinha e em como a ajuda é mútua nas questões escolares, independentemente da função desempenhada. Considerar essa narrativa da professora se faz importante para pontuarmos a importância de outros atores atuantes no cotidiano escolar.

As trocas de experiências nos cursos de formação e a trocas de experiências entre as escolas são pontos importantes a serem destacados, sobretudo que estas interações estão previstas no âmbito do Programa, tanto nos cursos de formações quanto ao projeto do Prêmio Escola Nota 10, que em seu desenho prevê a interação entre escolas que apresentam diferentes resultados nas avaliações do Spaece-Alfa.

**[Clara]**

A gente é chamada para as reuniões de Polo para ver os rendimentos dessas escolas do Polo e dizer o que é que cada escola faz que pode ajudar uma a outra. A gente vai mais para trocar as experiências. O que é que eu faço na minha escola? O que é que você faz na sua?

Na narrativa da coordenadora pedagógica, podemos destacar a interação entre os profissionais de diferentes escolas e em como essas trocas podem auxiliá-los no trabalho que é desenvolvido individualmente em cada unidade, a partir das discussões que acontecem entre eles.

A proposta do prêmio é valorizar o trabalho das escolas e estimular a melhoria do desempenho, assim como induzir a cooperação entre escolas por meio de relações de colaboração e troca de experiências. É uma ação que busca promover a disseminação de práticas de gestão e pedagógicas voltadas para a melhoria da aprendizagem. Como se vê, a competição administrada combina o incentivo para buscar melhor desempenho com a cooperação entre as escolas. (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017, p. 40).

O desenho do Programa prevê a troca de experiências entre as instituições escolares com escola premiada e escola apoiada. As escolas com maiores resultados (escola premiada) nas avaliações devem apoiar as escolas com os menores resultados (escola apoiada). Sobre essa troca de experiência, a professora, Mel (E32), quando questionada se este apoio contribui para o trabalho realizado na escola, responde:

**[Mel]**

Eu acredito que sim, porque assim a gente sempre tá disposto a inovar... aprender. A gente aprende ensinando e ensina aprendendo. Então, se existe uma troca de conhecimentos, de práticas, de dinâmicas eu acredito que funcione tanto para um como para outro. Porque mesmo a escola apoiada, ela nunca é tão ruim que não possa dá uma luz para quem é o bom. Que a educação entendeu? Mas, é uma troca.

Existe também a troca de experiências que acontece nas reuniões dentro das formações. Professores de escolas diferentes, independentemente dos resultados nas avaliações, têm a oportunidade de conversas e interações.

**[Aline]**

E na formação eu gosto muito de ir. Porque é o momento que a gente tem aquela troca de experiência com os outros professores, né? Às vezes, a gente vê um conteúdo que o nosso aluno está tendo dificuldade, mas quando chega lá o professor dá um exemplo que muitas vezes ajuda a gente a estar passando esse conteúdo para o nosso aluno em sala de aula. O ensino, a aprendizagem ela é uma... uma rua de mão dupla. Ela é uma ida e uma volta, ela é uma troca. Então, eu vejo sim que uma escola que apoia outra, ela leve coisas boas e a apoiada também. Mesmo que seja como não fazer.

O Prêmio tem o intuito de oportunizar as escolas premiadas no desenvolvimento de ações de cooperação técnico pedagógico às escolas com menores resultados e estimular as escolas premiadas a manter um trabalho de qualidade educacional. As interações que acontecem no âmbito desse projeto entre escola premiada e escola apoiada possibilitam a troca de práticas e a aprendizagem com a experiência do outro.

Como discutido na categoria de compreensão, os agentes da SEDUC, em grande medida, fizeram parte da experiência do município de Sobral, parece relevante que essa questão entre também nas discussões dessa categoria de interações. Quando estes agentes se reencontram na SEDUC trazem consigo as vivências e experiências praticadas por eles anteriormente. Cruz, Farah e Ribeiro (2020) discorrem que equipe os agentes da SEDUC já atuaram em cargos na esfera municipal e, assim, são sensíveis às demandas municipais, favorecendo a escuta e o diálogo permanente, o que proporciona o aprimoramento contínuo das ações. Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) corroboram:

A experiência de Sobral inspirou mais adiante um conjunto de ações e, sobretudo, a criação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC). (...) Ivo Gomes assumiu a Secretaria de Educação, convidando Izolda Cela para ser a secretária adjunta. Dessa parceria foi montado um grupo de assessores que estiveram não só no governo de Sobral, mas posteriormente iriam atuar na Secretaria estadual de Educação, sendo fundamentais na reformulação e fortalecimento do Regime de Colaboração. Tal grupo teve um papel de empreendedores de políticas públicas, nos termos de Kingdon (1995), ou seja, constituíram-se como lideranças políticas e técnicas capazes de estruturar e defender determinados projetos, fazendo a ponte entre o modelo técnico e a dinâmica política. Como já mostraram outros estudos (ABRUCIO & GAETANO, 2008), esses empreendedores de políticas públicas têm sido essenciais em reformas realizadas nos governos estaduais brasileiros, e no Ceará foi constituído um grupo coeso, em termos técnicos e políticos, que foi capaz de estabelecer uma alteração na agenda educacional, aproveitando-se da experiência anterior e criando novos instrumentos. (ABRUCIO; SEGGATTO; PEREIRA, 2017, p. 29).

A participação desses agentes com suas experiências adquiridas definem os padrões de interações, compreendendo as decisões que são tomadas e construindo relações dentro das instituições onde esses agentes atuam. Assim, eles conseguem construir estratégias eficientes e eficazes na implementação do Programa que incidem sobre a adesão dos implementadores. A SEDUC e a SME de Fortaleza conseguiram construir redes de apoio institucional entre elas e as escolas, não deixando que as escolas fiquem desassistidas.

#### 4.5 Discrecionalidade dos agentes na implementação

De acordo com Lipsky (2019); Lotta (2014); Meyers e Vorsanger (2013), a implementação envolve relações entre diferentes atores. As decisões e escolhas destes atores frente à política são alinhadas com seus próprios valores e referências e influenciam na execução do programa frente aos usuários. Esses atores possuem autonomia e liberdade para tomar decisões e fazer escolhas exercendo a sua discrecionalidade na execução da política.

(...) as decisões tomadas pelos agentes de base derivam de um conjunto de variáveis que, dependendo da questão a ser resolvida, aciona certos repertórios, conformando a ação a ser tomada. Em outras palavras, o cotidiano da implementação no nível local é um fator chave para se compreender a dinâmica das políticas públicas e, conseqüentemente, seu sucesso ou fracasso. (OLIVEIRA, 2019, p. 14).

Na rede de Fortaleza na escolha de materiais didáticos, definiu-se um material diferente do que é contemplado no Programa. O material estruturado do PAIC foi substituído para as turmas do 2º ano por material da SEFE. A autonomia na escolha dos materiais didáticos confirma-se na fala da coordenadora pedagógica, Clara (E29), quando questionada por que o material didático do PAIC foi trocado pelo material da SEFE, ela esclarece que não sabe bem o motivo, mas informa que foi feita uma escolha com objetivo de atuar com o foco na alfabetização. A professora, Regiane (E31), quando indagada sobre a motivação da troca de material do PAIC, afirma que muitas professoras não queriam mais o material. Que em uma votação, foi escolhido outro material apesar de o material do Programa estar disponível para escolha. Essa ação pode ser explicada por Calvacanti, Lotta e Pires (2018) que discorrem como a discrecionalidade estabelece em como o serviço vai ser oferecido ao usuário, sua qualidade e quantidade. Assim, nessa escolha dos livros, as professoras, acabaram escolhendo outros materiais para serem trabalhados na escola.

Analisando como os professores inserem estes materiais no seu planejamento e no cotidiano da sala de aula. Partindo da premissa que o livro didático é um suporte para a realização das aulas. Podemos destacar essa autonomia do professor na escolha dos materiais e na aplicação das atividades nos fragmentos das professoras, Mel (E32) e Sandra (E33):

[Mel]

Olha, eu alio muito o que vem no PAIC com o que está no PNLD. Tipo, eu poderia explicar ou falar, ou mostrar o verbo lá no final do ano. Mas, houve a necessidade de ser agora... Porque assim, vem um texto do PAIC que na parte que seria gramatical... A gente tem isso no PNLD aí eu tenho que associar. Porque enquanto ele tá vindo aqui no PAIC, quando ele chegar lá no PNLD ele vai dizer "e tinha lá, né?" Embora, a gente sabe que isso é muito incomum de acontecer.

**[Sandra]**

Eu mudo a questão da gramática. Porque é agregado, né? É leitura, interpretação, gramática tudo junto. É diferente do PNLD que tem uma explicação daquele conteúdo. Lá não tem. Já é atividade. Aí, sempre eu costumo... quando vai, eu sempre lá no meu planejamento eu vejo essa aula aqui do PAIC vai ser sobre artigo, digamos assim, aí eu planejo a aula primeiro, dou a aula para eles, explico, dou exemplos, para poder a gente fazer a atividade.

No relato das professoras evidencia-se em como elas utilizam os materiais, associando os materiais do PAIC com os diversos materiais, para formular e organizar os tempos pedagógicos. Os implementadores podem elaborar e julgar as diferentes situações que se apresentam e possuem certa liberdade para tomar as decisões de acordo com suas interpretações podendo adaptar em função do público, das regras, dos materiais disponíveis.

A discricionabilidade pode ser vista em como os implementadores da ponta agem ou tomam decisões frente às situações que se apresentam, de acordo com seus valores e referências. Duas narrativas podem ser aqui destacadas: A primeira sobre como coordenadora pedagógica, Clara (E29), no relato da professora, Joana (E30), toma a decisão de procurar um atendimento para um aluno fora do âmbito escolar, visto a dificuldade apresentada pela aluna e a falta de assistência da família.

**[Joana]**

A Janis levou ela para um atendimento especializado, ela teve uma vaga solicitada lá e consegui, mas a mãe dela disse que não ia levar. E a gente percebe que ela tem uma dificuldade.

Auxiliar as famílias direcionando-as para atendimentos em outras instituições, pode estar, nas atribuições da coordenadora pedagógica, mas o acompanhamento ao atendimento deveria ser dever da família, visto que, são eles os responsáveis legais pela criança. Assim, a coordenadora pedagógica diante da falta de assessoria da família acaba por decidindo em levar o aluno para esse atendimento devido às dificuldades apresentadas.

O segundo relato de destaque é sobre como a professora, Regiane (E31), utiliza-se de recursos financeiros próprios para adquirir material de apoio para as aulas, como os livros literários. Quando questionada pela entrevistadora sobre os materiais ela relata que muitos são do PAIC e que outros ela mesmo compra.

Em nenhuma norma ou regra estavam escritas sobre essas duas decisões, a tomadas pela coordenadora e a da professora, elas agiram de acordo com seus valores perante as situações. Lotta (2019) discorre que, os burocratas de nível de rua têm a função de transformar a política em ações. Por acontecer em contextos imprevisíveis e emergentes com

recursos escassos esses agentes devem ser altamente criativos e fazem atuando com sua discricionariedade que é a tomada de decisão frente a situações na quais a política se apresenta. Lotta e Santiago (2018) discorrem:

A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos etc. A escolha discricionária dos agentes se dá dentro de parâmetros organizacionais específicos, nos quais se circunscrevem comportamentos individuais e coletivos, sejam eles internos ou externos à organização. (LOTTA; SANTIAGO, 2018, p.25).

No fragmento apresentado os autores discorrem como os elementos organizacionais de uma instituição podem determinar a discricionariedade. Esse ponto pode ser evidenciado nas narrativas da coordenadora pedagógica, Clara (E29), e da professora, Gabriela:

**[Clara]**

Difícilmente tem briga. Na minha escola não tem briga. Só discussão. Aí, eu tenho um caderno de "ocorrência" quem briga vai pra lá, que eu vou lhe mostrar. Eles morrem de medo do Caderno de Ocorrência. Morre de medo de ter o carimbo de mal comportamento, que eu já lhe mostrei meu arsenal de carimbos. E ai de vez em quando um bate, um derruba, uma "arenga"... chama, as vezes as mães vem, amanhã só entra fulano e fulano com as mães que nós vamos sentar.

**[Gabriela]**

Aí, como o Luiz faz aí o trabalho. Pega o nome dos alunos e liga para saber o motivo. Outros mando pro meu *WhatsApp*. Que as mães tem meu *WhatsApp*, né? A questão de comunicação. Tem uns que vem até justificar pessoalmente. Essa atividade. Por exemplo, o aluno perdeu aula hoje, aí eu reforço no outro dia. E as atividades que eu passo, eu marco no livro para que ele possa fazer em casa.

A instituição precisa realizar o controle das relações pessoais dos alunos e também um controle em relação às faltas. Nas duas situações é possível observar que cada implementadora adotou estratégias únicas para as duas situações. Clara utiliza-se de um "caderno de ocorrências" para mediar às desavenças entre os alunos. A professora utiliza um aplicativo de mensagens para entrar em contato com os pais para saber o motivo de eventuais faltas dos alunos e também para orientar quanto às atividades perdidas. A coordenadora também se utiliza do aplicativo para ter um contato facilitado com as famílias.

A busca-ativa dos alunos está prevista nas diretrizes do Programa, mas a forma como professoras e coordenadora estabeleceram para ter contato com as famílias através de aplicativos pelo celular pessoal, denotam a discricionariedade exercida por essas implementadoras, visto que, o suporte tecnológico e o uso do celular pessoal para exercer essa

função não estão previstas no desenvolvimento dessa função. A professora, Sandra (E33), relata como realiza adaptações no seu planejamento para atender as necessidades dos alunos:

**[Sandra]**

Muitas vezes aquela aula que você planeja muita coisa para fazer não dá certo. Por conta do desenvolvimento da turma. Você tem que seguir ali o aprendizado deles. Você não pode avançar sem que a maioria avance. Muitas vezes a gente coloca que tem que seguir o livro, mas na realidade muitas vezes a gente tem que voltar. Porque eu penso dessa forma, eu prefiro que eles aprendam. Aprendam o que eu estou passando, nem que isso leve um mês pra eles pegarem um conteúdo para poder passar para outro. Entendeu?

O relato da professora pode ser evidenciado na afirmativa de Lipsky (2019). Para o autor os burocratas de nível de rua, muitas vezes precisam tomar decisões imediatas, eles possuem poder discricionário para decidir a natureza, a qualidade e quantidade dos benefícios de suas agências. Pensando nos alunos a professora toma a decisão de não seguir o planejamento, para voltar quantas vezes forem necessárias para que seus alunos realmente aprendam.

Para Arretche (2001), agentes formuladores e implementadores experientes na atuação de sua discricionariedade inclinam-se a escolher, na implementação, estratégias com foco em uma maior aceitação do que por eficiência e efetividade, pois as ações dos agentes implementadores frente à política apresentada tendem a ser um elemento importante na definição do conteúdo das políticas públicas. Considerando esse argumento, destacam-se os relatos de duas professoras: Regiane (E31) e Kelly (E34), que escolheram como estratégia dar apoio aos alunos fora da sala de aula. A professora Regiane, relata: “eu vou pegando ali de um por um, como eu trouxe ele. E quando chega ao final do ano a gente vê o resultado”. A professora Kelly, também relata:

**[Kelly]**

Eu ponho lá o conceito de que leu bem ou leu mal ou não leu, não sabe ler, conforme as minhas anotações que eu entendo e os meus registros, o que eu faço? O aluno não está bem. Na hora que dá, ou do meu planejamento ou intervalo que ele não esteja afim "Não professora, não estou a fim de recreio. Pois venha cá, vamos dá um reforçozinho." Eu costumeiramente, eu sento.

Lotta (2014) considera que a discricionariedade dos sujeitos no processo de implementação é premissa importante para compreender como esses sujeitos se veem, entendem e agem frente à política apresentada. Eles precisam alinhar seus próprios valores, os diversos atores envolvidos e as ações que colocará em prática e, precisam ainda, analisar



como a burocracia traduz esses valores em ações e compreender em como são estabelecidas em todo o contexto no qual estão inseridos. Para Arretche (2001) a implementação é realizada com base nas interações dos atores que operam em diversas condições, assim suas referências e valores interferem diretamente em sua conduta frente aos usuários.

O desenho do Programa apresenta alternativas determinadas, mas os implementadores têm a liberdade de possibilidades de escolhas considerando o local. A autonomia são mais princípios que regras. Não são prescrições, são mais orientações. Os burocratas de nível de rua são os agentes que possuem menor poder discricionário quando se considera o organograma de implementação, mas que no cotidiano acabam tendo muito autonomia nas decisões de como vai acontecer de fato o Programa.

Na Escola Sol, professoras e coordenadora pedagógica exercem sua discricionariedade a favor da aprendizagem dos alunos. Suas ações, como discorre Oliveira (2019) operam com um conjunto de elementos que estão na dimensão institucional: as decisões, comportamentos individuais e em grupo, as ações interpretativas e discricionárias que estão definindo como o processo ocorre na escola. Mesmo que a escola seja uma instância, que integra a administração pública e a ela estão submetidas, a natureza das atividades ali desenvolvidas confere a esses espaços certo grau de autonomia e discricionariedade aos agentes implementadores. Na Escola Sol, as implementadoras exercem a autonomia e a liberdade para tomar decisões e fazer escolhas exercendo a sua discricionariedade na execução da política, articulando a implementação do Programa no território, fazendo com que as questões do contexto fossem superadas.

#### **4.6 Percepções, estratégias de formação/capacitação e a articulação entre as instituições**

Ao realizar a análise das duas primeiras categorias dessa pesquisa: compressão; adesão. Percebeu-se que a formação deveria aparecer como uma seção separada. Nesse sentido, devido à centralidade da formação no PAIC, optou-se por trazer essa temática como uma categoria separada. A formação continuada dos profissionais, a capacitação e treinamento em relação ao programa implementado são essenciais para alinhamento de conceitos, práticas e adaptações visando diminuir distorções pelos agentes burocratas diante da implementação de uma política.

Para Gatti (2013), a educação é um processo que ocorre em um contexto histórico, social e institucional, que envolve pessoas de diferentes níveis de conhecimento que se interagem compartilhando estes conhecimentos. Na escola, os professores, são quem

assumem, em grande parte, as funções como diretores e supervisores, assim a formação inicial destes se torna parte de ordem principal do processo. A formação inicial tem sinalizado uma crise, principalmente na educação básica, na qual se torna necessário focalizar estudos em busca de soluções. A escola precisa ser justa, que inclua e não exclua e que ela assuma o compromisso na educação dos jovens com foco nas aprendizagens eficazes e que todos sejam educados para a vida como cidadãos. Esta demanda requer que os professores estejam cada vez mais capacitados com base na cultura e na trajetória de vida do aluno e da comunidade em que está inserida a escola. A educação é um direito e um bem público, então cabe aos professores promover as relações pedagógicas intencionais e práticas educativas fecundas para que a educação atinja sua finalidade dando suporte às aprendizagens para os estudantes em diferentes níveis e condições sociais.

Nos estudos de implementação de políticas educacionais, a formação continuada para os diretores, pedagogos e professores é questão central apresentada na literatura. A formação continuada dos professores é de extrema importância, como ressalta Gatti (2013) é necessário suprir a demanda na defasagem da formação inicial destes professores, que tem se apresentado problemática ao longo dos anos.

No âmbito do PAIC, a formação foca na capacitação dos profissionais alinhada a utilização do material estruturado. Em Fortaleza, considerando o tamanho do município e a estrutura do Programa, as informações são apresentadas no seguinte fluxo: os agentes lotados na SEDUC organizam e oferecem as formações regionais para os agentes lotados na SME. Que são repassadas para os agentes nos Distritos Educacionais, que por sua vez são os responsáveis por adaptar e realizar as formações com os gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores. As formações acontecem mensalmente e são divididas por área de conhecimento. A frequência do professor nas formações é acompanhada pela coordenadora pedagógica.

**[Viviane]**

Ou seja, a formação do professor que é dado por pessoas do Distrito de Educação. Cada Distrito tem sua equipe de formadores e aí é dada essa formação. Eles arranjam um auditório em uma escola, ou um auditório de algum prédio da Prefeitura e aí eles são convidados para dá aquela formação. Matemática, todas as aulas recebem formação [...] É uma política da Secretaria Municipal de Educação, formação de professores. Então, eles recebem essa formação. E lá é aonde eles vão tanto socializar as atividades deles diárias, as exitosas. Como eles vão também receber o *feedback*, receber conhecimentos do formador. Um formador que só faz isso. São professores da Prefeitura de Fortaleza que fazem uma prova também, uma seleção e que se candidatam para essa vaga de ser formador. Aí eu sou de português, eu saio da sala de aula e vou ser formadora dos meus colegas.

Em relação às formações que são realizadas, as professoras, não compreendem de qual instância as formações são provenientes, mas as correlaciona com o Programa. A professora, Kelly (E34), por exemplo, relata: “Olha, eu não tenho conhecimento a esse nível. Porque eu sou apenas uma professora em sala de aula. Mas, o que eu entendo tem as formações, né? E lá nas formações a gente aprende a trabalhar melhor o PAIC.” Na narrativa da professora é possível observar que ela compreende que o Programa é trabalhado nas formações, sem deixar de explicitar que o PAIC na percepção das professoras é materializado no material didático.

Quando questionada sobre a organização e a gestão do Programa, a professora, Sandra (E33), relata “quando eu fiz uma formação, acho que há dois anos, falaram lá de quem organiza. Mas, eu não sei não”. A professora, Regiane (E31), em sua narrativa também demonstra não compreender qual agência organiza as formações e ressalta que não sabe, pois elas são realizadas no Distrito. Em contrapartida a professora, Mel (E32), quando questionada sobre quem coordena o PAIC, relata que em Fortaleza as instruções, os cursos de formações partem da SME. As percepções em relação às formações, quando analisadas na perspectiva das professoras da Escola Sol, as opiniões são divergentes. A professora, Gabriela (E35), quando questionada sobre o foco das formações, relata que as temáticas ensinadas nos cursos geralmente acompanham o conteúdo trabalhado em sala de aula por ela. A professora ainda explica:

**[Gabriela]**

[...] é usando em prática como você usaria da melhor forma para a criança poder aquele aprendizado bem satisfatório. Por exemplo, essa última agora, foi sobre medidas e grandezas... Levar uma balança pra sala. Medir na frente de todo mundo na trena com as crianças. Como trabalhar essa questão de massa. Tanto é que eu vou fazer um mini supermercado... e eles fazerem compra e vendas, passar o troco.

A professora, Kelly (E34), quando questionada sobre se a formação a auxilia no trabalho que é realizado em sala de aula, relata que as formações poderiam melhorar. E ressalta outras formas de incentivo, por exemplo, o auxílio para cursar uma pós-graduação.

**[Kelly]**

Não é a minha base. Mas, pra mim deveria ser melhor. Poderiam ser melhores as formações. Eu desejaria do fundo da minha consciência e razão que o prefeito retirasse essas formações e nos desse... nos facilitasse a entrada no mestrado, sabe? Seria um mestrado, um curso... "Eu vou preparar esses professores... eu vou dá meia bolsa, eu vou dá uma ajuda de custo para fazer mestrado." Pra gente crescer, a progressão. Porque essas formações... Teria que ser mais rico, sabe? Mas, eu... o nível da formação pra mim fica muito a desejar.

A professora, Sandra (E33), realiza uma comparação das formações que participou. Levanta sobre mudanças que ocorreram no formato e na troca do formador municipal. Acrescenta ainda uma crítica, evidenciando que a mudança foi negativa.

**[Sandra]**

[...] a formação do ano passado foi ótima. Porque foi uma formação assim muito... com muita praticidade, sabe? O formador, ele mal falava, a gente ia mais era pra prática. Principalmente, matemática. Português também. A gente vinha pra sala de aula com ela com ele, ele dava só uma pequena explicação e a gente ia direto pra outra sala para poder realizar a prática, né? E hoje, mudou. A gente fica muito dentro da sala, é muita leitura. Claro, é conhecimento. Mas, a prática que é o que a gente precisa aprender para passar para os meninos, né? Uma forma de você passar um conteúdo que interesse a eles, a gente não tá vendo tanto.

Ainda sobre as formações, a professora, Mel (E32), quando questionada sobre o funcionamento dos cursos nas formações, relata que as trocas e o compartilhamento de experiências a auxiliam no trabalho em sala de aula. A professora, Kelly (E34), também discorre como as formações a ajudaram em sua prática em sala de aula:

**[Mel]**

Nos dão oportunidade de contar o que está acontecendo, de compartilhar as nossas magoas, as nossas frustrações que todos nós temos enquanto professores... Nessa coisa a gente acaba trocando experiência, aprendendo um com o outro. Às vezes, uma coisa que a gente já faz aquilo em sala, quando chega lá um texto, uma forma de resolução, diz "ah, já fiz". A gente só não tinha noção do que estava fazendo assim, do termo técnico que usamos, né? É muito bom.

**[Kelly]**

E lá nas formações a gente aprende a trabalhar melhor o PAIC. Nos ensinam, nos mostram, nos transferem conhecimentos a mais... Não que venha nos ensinar a como trabalhar em sala de aula, mas vem acrescentar. Vem reforçar o que a gente já sabe e acrescentar um pouquinho mais para a gente desenvolver um trabalho melhor em sala de aula, né? Aí, entra aí a parte do conhecimento nas formações, do conhecimento propriamente dito e também vem aquela questão do fator emocional: como a gente lidar com o aluno... É sempre assim, conhecimento e fator emocional. Sempre um casamento.

A partir dos relatos das professoras, os dados apontam que as percepções em relação às formações e capacitações que ocorrem no âmbito do PAIC são divergentes. Um grupo de professoras acredita que as formações ajudam na prática em sala de aula e auxiliam no planejamento. A professora, Regiane (E31), relata que sempre participa das formações e que são úteis no cotidiano da sala de aula, ressalta: “Ah eu amo ir para a formação. Aprendo tanto lá”. Em contrapartida, outro grupo considera que as formações não atingem sua prática e não acrescentam em sua formação. A professora, Sandra (E33), por exemplo, relata ainda em sua

fala, que na última formação ela não se fez presente, pois o curso de formação anterior não foi significativo para ela.

As concepções destes professores em relação às formações podem alterar a adesão aos cursos de formação, e a falta de adesão aos objetivos e métodos do Programa podem influenciar na implementação do mesmo, pois, se esses agentes não acreditam e não estão de acordo com os conhecimentos repassados, podem acabar não participando. A frequência do professor é controlada por listagem o que, em grande medida, induz a adesão aos cursos de formação.

**[Clara]**

Só quem não foi mês passado foi a Sandra. Ai eles tem que me avisar para eu botar a falta deles. Porque a frequência é diária [...] Porque o que eles assinam lá, eles scaneiam e mandam para nós. Para saber se o professor foi ou não. Nós temos uma portaria que nos respalda. Tem uma portaria que tem lá pregado fora da Escola, é que porque você não observou, no quadrinho que tem a portaria que regulamenta a formação.

Apesar da divergência na percepção das professoras em relação aos cursos de formação. Em grande medida, elas identificaram que as formações as auxiliam em suas práticas em sala de aula, sobretudo enfatizaram em relação às formações serem estruturadas de acordo com o material didático que é disponibilizado no âmbito do Programa.

**[Viviane]**

Eu acho. É. É um material bom e acessível às crianças. É consumível. É um bom material, as professoras gostam. A formação é muito boa, as formadoras... a formação é boa, entendeu? E dá muito esse link família-escola.

Recorrentemente nas entrevistas foi possível registrar que as professoras referem-se ao material estruturado do PAIC como o “livrinho verde”. Na concepção das professoras o termo virou uma expressão metafórica carregado de subjetividades. A professora, Mel (E32), ao se referir ao material ressalta que na concepção dos alunos o material também ganha a denominação de “verdinhos”, associação feita devido à capa do material que é verde: “vamos falar no popular como diz os meninos, os verdinhos”. Para Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020, p.707) “o material didático estruturado pode ser compreendido como mais uma técnica que concretiza o instrumento “currículo””. As professoras compreendem o livro como os conteúdos que devem ser trabalhados. Elas materializaram o Programa, o currículo e as formações no “livro verde”.

Considerando as estratégias de formação e a organização por parte dos municípios a entrevistada, Helena (E7), orientadora de célula, relata que ao receberem as formações, os professores formadores repassam, discutem e aprimoram o curso modificando o que será repassado em cada formação. O planejamento das formações funciona de acordo com cada município que realiza adaptações considerando a rede e os professores. A entrevistada, Laura (E6), coordenadora da COPEM, relata que Fortaleza, a pesar do seu poder discricionário em definir o desenho das formações, foi de acordo com o planejamento proposto pela SEDUC. A gerente de formação, Nice (E19), afirma que as formações que são repassadas aos professores dos municípios sofrem adaptações e modificações de acordo com a realidade que vivenciam:

[Nice]

[...] as formações da SEDUC são organizadas por ano, então a gente vai para a SEDUC, recebe a formação, volta para cá, se reorganiza, não vou dizer que a gente carrega a formação do mesmo jeito que nos foi apresentada porque a gente precisa conhecer a nossa cara, a nossa realidade, o que nós precisamos também, então a gente senta aqui e reorganiza a formação. Reorganizada a formação, a gente começa um movimento de conversar e de formar professores, a gente já tem semanas específicas.

A narrativa de Nice vai de encontro com o que é discutido por Oliveira (2019). O autor discorre que o processo de implementação é complexo. Marcado pela diversidade e combinações de estratégias decisórias, que resultam em como os atores agem, tomam decisões, percebem, traduzem e (re)interpretam as políticas públicas, especialmente, em âmbito local. O que faz com que uma mesma política possa tomar formas estratégicas diferentes em diferentes municípios.

Essas formações no âmbito do PAIC são importantes para a implementação do Programa. Como ressalta Gatti (2013) os cursos de formação nas licenciaturas no Brasil incluem: currículos fragmentados, conteúdos excessivamente genéricos, dissociação entre teoria e prática, estágios fictícios e avaliação interna e externa precária. É necessário pensar a formação continuada dos profissionais da educação básica que transcenda o senso comum e reflita sobre a prática pedagógica, não como uma simples receita, mais no cerne do papel social da escola. Pensar políticas públicas de formação com base no currículo que a muito é enrijecido no tempo e que levem em consideração que o público atendido mudou e que as questões que perpassam à sociedade também.

O entrevistado, Lucas (E18), coordenador do EF quando questionado pela entrevistadora sobre possíveis modificações que são realizadas por eles nos materiais, nas

propostas e formações do PAIC para adequação da realidade, o entrevistado discorre que nem todo material que é recebido é repassado, que pode sofrer processos de reformulação para adequar a realidade da rede e posteriormente ser repassado.

Nice (E19), gerente de formação, completa a fala do Lucas (E18): “e às vezes a gente faz algumas adaptações, ah, a proposição do PAIC é para quatro semanas, para todos os dias, não vamos fazer para quatro semanas, vamos fazer para duas”. Lucas ressalta ainda, que o material e o calendário de intervenção das formações são os pontos que eles mais alteram, pois é importante existir uma proposta que pode ser adaptada e alterada de acordo com cada realidade. Os municípios têm autonomia na escolha dos materiais, livros didáticos. Essa escolha ocorre em reuniões onde são dispostos diferentes materiais de diferentes editoras, entre eles os materiais do PAIC. Vejamos a narrativa da vice-governadora, Vânia (E1):

**[Vânia]**

[...] um dos eixos que estrutura o PAIC envolvia material e formação em serviço. Agora, nós não escolhíamos material para o município, eu sempre achei isso uma temeridade, porque você escolher material para 184 municípios e as equipes simplesmente terem que receber aquele material de cima para baixo, depois não gostavam, né? Aí teriam tudo para transferir a responsabilidade por não terem apoiado, aprovado, então, a gente fazia todo um trabalho de escolha do material que eles participavam.

Os entrevistados, Vilma (E4) e Marisa (E13), relatam como é realizada essa escolha dos materiais didáticos:

**[Vilma]**

E a gente fez a seleção onde apresentamos às Secretarias os materiais, as cinco editoras aprovadas levaram seus materiais e apresentaram, tinha um tempo de apresentação. Aí eles voltaram para os seus municípios e fizeram um trabalho de escolha do material que eles achavam que era mais interessante, aí ele escolheram e a gente fez a compra, aí as editoras tinham que dar 80 horas de formação no 2º ano dirigidas para os professores de cada município do estado do Ceará.

**[Marisa]**

Nós aqui trabalhamos muito em conjunto com a equipe de cima que trabalha o PNLD no Estado. Então, a gente participa dos encontros de formação de escolha do livro didático com o grupo... Então tem um dia, um encontro de formação, e aí os professores dos municípios que escolhem os livros didáticos. O município é autônomo. Procuramos nas formações, olhar o livro didático. Por exemplo, sempre a cada três anos a gente pede que o município mande... A gente faz um apanhado de quais foram os livros que os municípios aderiram. Porque dessa adesão é interna da escola, do município. Não entramos nisso e nem podemos. Mas a gente tem que olhar para o livro para poder orientar e dizer assim: "Olha, o material estruturado chega, mas nós não podemos deixar de usar o livro". O livro é o grande mote do currículo dentro das salas de terceiro ao quinto ano.

Os materiais didáticos estão diretamente atrelados aos cursos de formações. Elas são desenvolvidas e articuladas com os materiais estruturados. A formação com essa estrutura foi utilizada como um mecanismo de fazer a política chegar aos implementadores de nível de rua. É um incentivo para promover a adesão sem que acontecessem muitas resistências. Por isso o fato de que as professoras, na compreensão do Programa, em grande medida, a associaram com o material didático “o livrinho verde”, pois foi uma estratégia de implementação frente às decisões políticas que transformaram o contexto em Fortaleza.

As formações e capacitações destacam-se por considerar os tempos para formação e a preparação do trabalho, considerando o alinhamento de conceitos e práticas e que incidem sobre as ações cotidianas das professoras com os alunos.

No PAIC, verifica-se que a formação continuada é elemento relevante no modelo de regulação, uma forma de acompanhar e incidir sobre o processo pedagógico nas escolas. É organizada numa cadeia que envolve a SEDUC, as CREDE e os órgãos dirigentes municipais. Nos municípios são organizados momentos formativos com os professores buscando envolvê-los com o que se espera do ensino e da aprendizagem. (RIBEIRO; BONAMINO; MARTINIC, 2020, p. 713).

Os formadores são capacitados para que incidam efetivamente sobre os conteúdos e que ajudem os professores a sanarem as dificuldades que se apresentam na prática. Em grande número, esses formadores são professores que se capacitam para replicarem para os demais, logo, eles conhecem a realidade enfrentada e as demandas que se apresentam nas salas de aula considerando a rede. A professora, Mel (E32), relata:

[Mel]

No local que eles escolhem para dá a formação. Que nunca é em ambiente da prefeitura. E a gente recebe as orientações da SME. As formadoras até o 3º ano têm que ser da rede. O que eu sei é que a exigência é que tenha estado em sala de aula. Para poder nos dá a formação. Do 4º ano e de 5º, parece que exigência não pra é que seja só da rede. Pode ser uma pessoa que não seja da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Mas, até o 3º sim. O 2º ano tem um diferencial que tem uma assessoria dada pela SEFE. Mas, o 1º e o 3º ano são professores de Fortaleza. E as formações são boas.

Os cursos da formação continuada priorizam a aplicabilidade do conteúdo considerando a prática em sala de aula e os resultados das avaliações. Foca-se nas dificuldades dos professores na sala de aula, para que as mesmas sejam sanadas. Formações apresentam-se como uma estratégia de acompanhamento para que os professores vejam as dificuldades juntos com os formadores. A professora, Mel (E32), quando questionada sobre quais são os assuntos trabalhados nas formações, responde:



**[Mel]**

Falam sobre os gêneros textuais, sobre a forma de conduzir a criança à leitura. Não é nem de conduzir, é de despertar. A forma de correção de um texto, digamos a maneira de corrigir. Eles trazem textos muito interessantes. De autores bons. Nos dão sugestões de como trabalhar esses textos. Indicações de livros que possam nos ajudar, porque a gente tá sempre aprendendo e sempre é bom ter mais conhecimento de como... no caso da leitura que é o foco, o principal nosso na leitura é interpretação. Como trazer essa criança para esse mundo de leitor. Trazem muitas sugestões boas, textos bons como já falei. Sugestões de atividades. Nos dão oportunidade de contar o que está acontecendo, de compartilhar as nossas magoas, as nossas frustrações que todos nós temos enquanto professores... nessa coisa a gente acaba trocando experiência, aprendendo um com o outro. Às vezes, uma coisa que a gente já faz aquilo em sala, quando chega lá um texto, uma forma de resolução, diz "ah, já fiz". A gente só não tinha noção do que estava fazendo assim, do termo técnico que usamos né? É muito bom.

Além das estratégias citadas e dos materiais estruturados as formações ainda incluem rotina, currículo, avaliação e os sistemas de acompanhamento e monitoramento de todo o trabalho que é realizado.

Nas entrevistas das professoras também foi possível identificar que as estratégias de entrega dos materiais nas escolas apresentam problemas quanto à eficiência quando considera-se o início das atividades escolares. A professora, Mel (E32), em relação ao acervo de literatura, relata que os materiais além de chegarem atrasados não contemplam o número total de alunos, livros repetidos e sem renovação no acervo. O mesmo levantamento foi identificado no relato de outras professoras, Sandra (E33) e Kelly (E34):

**[Sandra]**

Só que infelizmente, ele chega muito atrasado na escola. Eu tive sorte esse ano chegou cedo... parece que já tinha aqui na escola o do 4º ano. Já tinha, mas as outras salas que não tinha o 1º semestre. O 1º volume veio chegar... eu acho que mais ou menos, se não me engano, foi abril ou foi maio. Aí, as meninas ainda estão utilizando. Já era para estar no volume 2. Eu já estou no volume 2, mas porque já tinha aqui na escola.

**[Kelly]**

Olha, geralmente... infelizmente o PAIC ele vem sempre assim já tem passado o primeiro bimestre e a gente tá no meio do segundo bimestre... essas coisas assim, sabe? É um... é... eu não sei o que acontece. Não vou ser irresponsável em falar, mas eu gostaria muito que fosse no começo do ano. Já primeiro dia de aula, vamos lá PAIC já na escola para trabalhar. Não que a gente vá trabalhar logo no primeiro dia de aula, mas a gente sabe que tá na escola. A gente já vai fazer planejamento sabendo que o PAIC tá na escola, mas isso não acontece.

O atraso do material pode prejudicar o início das atividades escolares, sobretudo pela ancoragem que as professoras colocam no material estruturado, vinculando-o como currículo.

Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) ressaltam que no âmbito do PAIC, considerando os materiais e formações, observou-se uma grande adesão dos professores ao que propõe o material didático distribuído dentro do Programa. E que as evidências apontam que o material didático se constitui como técnica que foi bem sucedida, pelo menos nas escolas, que vincularam o ensino e aprendizagem, o currículo e o padrão de resultados esperado.

**[Viviane]**

O PAIC, ele é muito bom. Existe um... O material do PAIC é muito bom. É adequado à idade, ele é adequado às rotinas. O material do PAIC é adequado às rotinas escolares. A questão realmente que a gente vê, é uma questão que se sobressai um pouco do PAIC e dos protocolos e do pedagógico. Ele sai do muro da escola e vai pra rua, pra vida daquela comunidade, sociedade.

**[Joana]**

O PAIC. O PAIC Mais, que é o que eu mais uso. Que é esse aqui. Que é da Amália Simonetti. Ele é bem didático, eu gosto. No começo, eu não vou mentir, eu fiquei meio aflita. Porque tinha umas palavras que eram muito novas para eles, principalmente para o 1º ano, né? Que era: leopardo... que é o primeiro PAIC, que o primeiro do 1º semestre. É uma coisa assim que você fica: nossa pra quê essas palavras para essas crianças? Mas com o tempo e com as formações, eu entendi que quanto mais palavras novas o vocabulário deles melhor. Melhor acontece a aprendizagem, melhor acontece tudo. Então assim, eu gosto muito do PAIC. Ele é bem didático, tanto na ilustração tem muito desenho, tem muita história, (...) são atividades bem diferentes. Então, faz com que eles fixem mais. Eu gosto do PAIC.

O relato das professoras confirma a afirmativa de Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020). As professoras gostam do material do PAIC e acreditam que ele incide de forma significativa na aprendizagem dos alunos.

As articulações entre as instituições dos diferentes níveis de implementação do Programa correspondem a mais um ponto de discussão. O engajamento recíproco das instituições envolvidas no processo. Abrucio, Seggatto e Pereira (2017) discorrem que o caso do Ceará se destaca por apresentar maior institucionalização e capacidade de envolver o conjunto dos municípios numa atuação conjunta.

A partir da cooperação entre estado e municípios, foram estabelecidas as atribuições de cada ator (SEDUC e seus órgãos, prefeituras e Secretarias Municipais de Educação (SMEs), universidades, direção da escola, professores, alunos e família); definidos procedimentos padronizados; ofertadas formações continuadas com o foco na aprendizagem; disponibilizados materiais; estabelecidos mecanismos de indução à implementação da política; e fortalecido o sistema de acompanhamento e avaliação. A política prevê as mesmas estratégias para todos os municípios o que uniformiza diretrizes e ao mesmo tempo busca adaptá-las à realidade de cada município, bem como um processo permanente de avaliação. (CRUZ; FARAH; RIBEIRO, 2020, p.1297).

SEDUC e SME estão bem alinhadas na execução do pacto de colaboração aconteça com sucesso. Construíram uma relação de confiança entre os diferentes agentes. Considerando a autonomia das redes municipais o Programa proporciona o município à liberdade de tomar decisões realizando as adaptações necessárias para atender a cada realidade. O secretário estadual de educação, Davi (E3), relata:

**[Davi]**

O PAIC é uma grande lição para mim, uma grande lição, porque ele demonstrou como você implementa uma política de forma respeitosa de modo que cada ente... e naquele momento, num primeiro momento em que os municípios escolhiam as suas metodologias, o seu livro didático, a formação que melhor atendia os seus interesses, foi uma grande lição que o PAIC trouxe e mostrou pra gente que não precisa unificar métodos, unificar conceitos de alfabetização.

Davi ressalta ainda que a responsabilidade e o mérito dos resultados é de cada município que trabalha implementando a política em nível local e, que apesar de métodos diferentes na implementação do Programa, os resultados são exitosos nos diferentes municípios: “São 184 municípios que não fazem as mesmas coisas, facilmente você identifica em qualquer pesquisa que há municípios com técnicas mais sofisticadas de gestão, de acompanhamento, de controle. Outros com um pouco menos, mas tão eficiente quanto”.

Na narrativa do entrevistado, Mateus (E5), é relatado como as Secretarias Municipais de Educação se adaptaram e/ou reestruturaram para atender as demandas do PAIC. Apesar da autonomia para adaptações e mudanças, a maioria dos municípios replicaram a estrutura estadual contribuindo para que a articulação entre as instituições SEDUC e SME fosse facilitada.

**[Mateus]**

O jeito que o PAIC está estruturado, você vai lá nestes municípios até 25 mil habitantes, e é basicamente uma replicação do PAIC e da sua estrutura organizacional a estrutura da secretaria municipal de educação. E eles fizeram isso, talvez num primeiro momento, nunca foram induzidos a isso, mas acredito que pra se adequarem à demanda da secretaria. E os municípios de até 25 mil habitantes são aqueles que não têm nenhum tipo de arrecadação e então trabalham através de transferência de recursos, só conseguem desenvolver as políticas através de uma transferência federal ou estadual... Mas depois eles conseguiram ter clareza de que esta estrutura favorecia também a condução deles pedagógica dentro das suas escolas. Mas eu acho que a maior dificuldade hoje que a gente tem, e eu estou querendo dizer isso porque têm municípios que estão indo muito bem e já conseguem de uma forma muito independente conduzir as suas políticas, e têm municípios muito dependentes, que, se você tira, mesmo depois de dez anos, se tira a política do PAIC, vamos dizer que ela fosse retirada enquanto apoio financeiro e institucional do governo, você teria uma quebra. Ainda não somos capazes de sair da forma como estamos hoje presentes, ainda não é possível fazer isso, porque, se fizesse isso, você descontruiria numa parte significativa dos municípios.

Uma mudança necessária que o PAIC propôs foi à seleção de diretores e gerentes através de um processo de seleção. As orientações propõem que a ocupação destes cargos ocorra por profissionais qualificados e não por pessoas com indicação política e sem qualificação, como acontecia nos anos anteriores.

O Programa propõe um edital, no qual um perfil do profissional já é delimitado, mas cada município realiza o seu processo de seleção. A vice-governadora, Vânia (E1), relata que esse processo de seleção deixou bem claro aos municípios, que não escolher uma pessoa com o perfil adequado para o cargo atrapalhava no desempenho do próprio município. Esse relato também vem de encontro com a narrativa do entrevistado, Mateus (E5):

**[Mateus]**

Isso não aconteceu de forma espontânea, mas as prefeituras, elas, na hora que vão montar suas equipes, elas consideram isso. Acabam considerando os bons quadros daqueles que são disponíveis e que estão disponíveis em cada contexto, mas eles acabam escolhendo bem, pessoas que têm compromisso, que têm relação com a educação, que são educadores. Nem sempre foi assim. Nem sempre os secretários de educação municipais foram educadores. Você hoje, se fizer um levantamento, você tem praticamente uma unanimidade entre os secretários de educação, que sejam pessoas que têm experiência com educação ou uma formação, a maioria tem, ou já uma larga experiência em se envolver com políticas de educação, então... Isso favorece. As pessoas que são educadoras conseguem colocar a educação acima de interesses políticos. [...] E isso para o atual prefeito é uma coisa muito difusa. Assim: ele quer resultado, mas necessariamente, não deixa à vontade e tal, mas o fato de ele querer resultados educacionais e não querer ficar pra trás diante dos outros municípios faz com que ele tome algumas decisões de gestor que favoreçam uma gestão mais qualificada na educação municipal. E aí, as coisas acabam dando certo... dentro do que é proposto enquanto estado.

Quando a SEDUC propõem o preenchimento dos cargos por qualificação e não por indicações políticas e os municípios aceitam a sugestão, demonstra o envolvimento e comprometimento dos municípios com o Programa. O que faz com que as interferências políticas partidárias diminuam, priorizando os objetivos propostos no PAIC.

No início da implementação, as entrevistas apontam que ocorreram tensões em relação entre os diferentes níveis federados: estadual e municipal. A coordenadora da COPEM, Vilma (E4), relata que foi necessário reforçar que o trabalho realizado deveria ser conjunto entre estado e municípios.

**[Vilma]**

E no início tinham algumas CREDEs que tinham certa resistência também, porque elas achavam que as escolas delas eram as da rede estadual, não tinham essa visão da educação pública como um todo, quer dizer, esse menino que está aqui hoje vai ser aluno da rede estadual amanhã. E aí como é que ele vai recuperar tudo o que ele não sabe em 3 anos no ensino médio?

A afirmação confirma-se nas análises de Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020). Os autores identificaram que os gestores de alto escalão da SEDUC indicaram conhecimento das tensões que envolvem os distintos níveis federados que trabalham unidos em torno do Programa e que medidas são adotadas com objetivo de diminuir essas tensões. Os agentes da SEDUC buscaram realizar mudanças na forma de se compreender a relação hierárquica entre as CREDE's e os municípios. Compreendendo que eles estavam numa relação horizontal qualificando as interações entre Secretaria Estadual de Educação e Secretarias Municipais de Educação que por consequência a interação com as escolas fortalecendo a articulação entre as instituições.

Após essa dificuldade inicial de compreensão sobre o trabalho dos diferentes entes federados é possível contatar que essas questões findaram e agora estado e municípios trabalham de forma articulada com foco na alfabetização, a diretora escolar, Viviane (E27), relata:

**[Viviane]**

[...] tudo culmina... assim, as células elas são estruturas organizacionais para dar um suporte. Porque o fim é um suporte para as escolas para que haja um mínimo de estrutura e tranquilidade da equipe, uma dando suporte para outra, para que haja... que o objetivo fim seja o aprendizado dos alunos. E aí indo pro PAIC, é o aprendizado primordial que é a alfabetização. A política se volta nesse momento mais para isso, nesse momento dessa gestão para alfabetização na idade certa que era o grande gargalo, entendeu? Porque as crianças estavam chegando ao 6º, ao 7º ao 9º sem saber ler e sem saber escrever. Então, ela não pode passar da idade certa sem saber ler e escrever, porque ela vai sim passar alguns anos e até sendo aprovada, né? Porque passou do ciclo alfabetizador, quem vai alfabetizar essa criança? Passou o ciclo. Então, foi isso. Então, tudo isso culmina nesse objetivo maior que é o do PAIC. Que é a alfabetização na idade certa. Para que haja aprendizado a criança precisa desse, né? Desse momento na vida dela escolar.

A diretora escolar, ressalta que a alfabetização virou prioridade na agenda do governo. Assim, o PAIC funciona oferecendo certo suporte e organização para que as escolas realizem suas práticas para que se atinja o objetivo proposto pelo Programa.

Torres *et al* (2008) apontam que a interação entre as diferentes instâncias e instituições se faz importante na continuidade dos processos de implementação de uma política, visto que, esse fator aliado aos fatores internos das escolas podem levar à descontinuidade e a ineficiência dos programas trazendo instabilidade à escola, por consequência produzindo ou agravando às desigualdades educacionais.

Estado e municípios trabalham de forma conjunta, no pacto de colaboração, com o objetivo de implementar o PAIC e garantir que todas as crianças saiam do 2º ano do EF

alfabetizadas. O Programa tem buscado garantir a alfabetização na idade certa a partir das estratégias de formação aliados aos materiais estruturados, monitoramento, avaliação, aprimoramento das intervenções com foco na alfabetização. O PAIC tem conseguido incidir sobre os resultados educacionais e também sobre a desigualdade educacional, melhorando o nível de aprendizagem dos alunos e gerando mais equidade. Posto isso, no próximo capítulo as discussões focalizam-se sobre a implementação dessa política considerando-se a sua incidência na Escola Sol em contexto de vulnerabilidade social e sua relação com a melhoria dos índices educacionais.

## 5 IMPLEMENTAÇÃO EM CONTEXTOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL

A literatura apresentada nesta pesquisa corrobora com a relação entre a vulnerabilidade do território e a dificuldade de acesso às oportunidades educacionais. Soares e Andrade (2006); Soares e Alves (2013), Vidal *et Al* (2019) em suas pesquisas destacam que entre os fatores que impactam o desempenho dos alunos da educação básica destacam-se: sua família, as estruturas da sociedade, a estrutura escolar, e as características do próprio aluno.

Érnica e Batista (2012) também ressaltam que é necessário incorporar às pesquisas de implementação da política educacional, fatores relacionados a vulnerabilidades sociais, diversidade do aluno, condições socioeconômicas das famílias, relações de trabalho das equipes escolares, fatores que podem ser responsáveis pelos resultados no processo de aprendizagem dos alunos principalmente quando se considera as grandes cidades que possuem redes escolares complexas.

Sobre esses fatores, Soares e Andrade (2006) destacam que no campo de pesquisas educacionais nas análises torna-se necessário incorporar todos esses fatores ao invés de se apoiar em apenas uma área. Somente analisando as variáveis intraescolares e extraescolares em conjunto é que se consegue avançar na tentativa de explicar o desempenho escolar.

Soares e Alves (2013) ressaltam que vidências empíricas (BOURDIEU; PASSERON, 2008; COLEMAN *et al.*, 1966) já demonstraram que as características sociais, demográficas e culturais dos alunos, refletem diretamente no desempenho escolar. Mas permanece a dúvida se as escolas e os sistemas de ensino podem minimizar esses fatores, principalmente para os alunos de origem social desfavorecida.

Esse é o foco dos estudos que se voltam para a investigação do contexto escolar – constituído pelo compartilhamento das características dos alunos matriculados em cada escola – como também da qualidade da instrução, das condições de infraestrutura, da oferta escolar e da gestão do sistema educacional, fatores que, como mostram as evidências nesse campo, são igualmente centrais para a formulação de políticas públicas educacionais, visando à melhoria do processo de ensino/aprendizagem. (SOARES E ALVES, 2013, p. 494).

Escolas que conseguem bons desempenhos nas avaliações em larga escala apesar dos fatores que podem interferir a aprendizagem e na equidade, demonstram a necessidade de investigar o contexto escolar. Soares e Alves (2013, p.496) discorrem que isso “indica que há estabelecimentos que merecem estudos com metodologias qualitativas para o conhecimento de suas especificidades, em particular seus projetos pedagógicos”. Nesse capítulo, através das entrevistas, buscamos compreender o contexto que a Escola Sol está inserida e os fatores que

poderiam prejudicar a aprendizagem e a equidade considerando: o território, a expectativa docente, a relação família escola, a estrutura da escola e o desenho do PAIC, o qual essa pesquisa se propôs a pesquisar. Na última seção analisamos os fatores que contribuíram para que a Escola Sol, apesar das condições dos contextos de vulnerabilidade social, ter conseguido alcançar níveis positivos de desempenho escolar e na equidade educacional.

## 5.1 O território

Ribeiro; Melo e Batista (2015) ressaltam que, no Brasil pesquisas que demonstram o que ocorre nas escolas quando se considera altos índices de vulnerabilidade social em um território são recentes. As pesquisas realizadas, nas últimas duas décadas, que buscam compreender a relação entre vulnerabilidade social nos territórios e a produção das desigualdades escolares, estão denotando fragilidades no desenho e na implementação de políticas educacionais.

Kaztman (2008); Érnica e Batista (2012) trazem dados a respeito da delicada relação existente entre a vulnerabilidade socioeconômica e a dificuldade de acesso a oportunidades educacionais. Esses autores identificaram em suas pesquisas que alunos de escolas inseridas em territórios de maior vulnerabilidade social tendem a apresentar piores notas em testes de desempenho escolares ou distorção idade-série, e ainda maiores índices de abandono escolar.

As pesquisas de Érnica e Batista (2012); Koslinski, Alves e Lange, (2013); Ribeiro; Koslinski (2010); Torres *et al* (2008); ainda têm demonstrado outros fatores. Para os autores, nesses territórios: a) a oferta de educação infantil é insuficiente para atender a oferta de procura; b) a distribuição dos recursos materiais entre as escolas é desigual, com desvantagem para as mais vulneráveis; c) a escolha de professores por escolas consideradas mais adequadas; d) a baixa expectativa dos professores sobre os alunos; e) o descumprimento do currículo e dificuldades de estruturação e gestão das aulas e f) as lacunas existente na formação dos professores alfabetizadores.

Diferentemente das pesquisas citadas, Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) identificaram que o Ceará conseguiu fazer com que alunos dos anos iniciais do EFI da rede municipal, em contextos de vulnerabilidade social, elevassem os índices educacionais nas avaliações, diminuindo a diferença de desempenho entre grupos sociais de diferentes regiões.

Compreender como o estado tem conseguido gerar esses resultados é importante para entender como essas regiões têm trabalhado na implementação de uma política educacional



como o PAIC e conseguido resultados exitosos em relação à dimensão da vulnerabilidade social, conseguindo com que a educação tenha mais equidade.

Nessa análise considera-se que os implementadores apresentam sentidos distintos na cadeia de implementação. Os implementadores do chão da escola, o professor, coordenador pedagógico, diretor são os agentes que estão no território e sabem quem são os alunos, conhecem as famílias, o bairro e os diversos fatores que aparecem na implementação da política quando se considera o local.

O território da Escola Sol como explicado na metodologia, considerando alguns critérios, foi classificado como de alta vulnerabilidade, fator que segundo as pesquisas interferem na aprendizagem e na equidade escolar. Para compreender como esse território se constitui é imprescindível considerar as narrativas dos entrevistados que vivenciam o que acontece no território todos os dias. Quando questionada sobre o território que a escola está inserida e a relação das famílias com a mesma, a professora, Kelly (E34), discorre:

**[Kelly]**

Eu posso dizer que aqui nós vivemos em paz. Entre aspas, há paz. Há lugares piores aqui no bairro da gente, periferia Bom Jardim. Há territórios piores onde eu já trabalhei. Onde minha... onde eu passei, onde eu nasci e passei bom tempo da minha vida. Que é um pouco mais distante desse espaço onde fica essa escola, mas ainda também no Bom Jardim. Porque o Bom Jardim é o chamado Grande Bom Jardim que é dividido em Parque Santo Amaro, Parque Santa Cecília e Granja Lisboa lá para o final onde é mais é matagal pra chegar perto da CE. E nessa... devida a extensão grande do bairro foi dividida nesses três cantos Parque Santo Amaro, Parque Santa Cecília e Granja Lisboa. Mas, é tudo Bom Jardim, chamado Grande Bom Jardim. E nesse Grande Bom Jardim há pontos de comunidades onde facções dominam. Lugares perigosíssimos. Eu tenho uma prima, que não vou citar o nome dela, nem o nome da escola, mas é fato real. Minha prima trabalha em uma escola em que a professora de artes pintou o cabelo de vermelho e foi para escola trabalhar, chegando lá à facção X disse para ela: ou ela pintava de outra cor e tirava o vermelho, ou ela quando fosse trabalhar no dia seguinte ela não entrava na escola. Então, assim, são os avisos que há vindo deles. E aqui não existe isso, né? Aqui a comunidade... essa escola aqui, ela é formada por clientela deles, são filhos, são netos, são sobrinhos, são parentes. Boa parte são cidadãos mesmo de respeito, filhos que vem aqui estudar direitinho. Mas, de um modo geral, aqui eu posso dizer que aqui a gente trabalha na paz. Nunca aconteceu nada, nunca aconteceu nenhum terror. Nem nessa escola, nem aqui nas redondezas. Policiamento sempre vem. Sempre há ronda de policiamento aqui, nas bordas.

A diretora, Viviane (E27), relata em sua narrativa, a presença de facções no território. As facções podem interferir no cotidiano de um bairro, sobretudo se em um mesmo bairro, apresentar mais de uma dessas organizações, como é o caso do bairro Bom Jardim, pois, conflitos podem ser gerados em torno delas e afetar diretamente os moradores dos bairros, causando a perturbação da ordem pública. Viviane também relata como acontecem essas relações, e que, considerando a escola, essa situação tem perpassado por melhorias.

**[Viviane]**

Porque, assim são famílias, agora passando para questão social e econômica, são famílias muito pobres. E além de... como se não bastasse ser só a questão do IDH mesmo, da renda per capita ser baixa, eles são famílias expostas a violência. Ao tráfico, à violência, a segregação, ao território... a questão territorial, divisão territorial. "Eu só posso ir até aqui. Esse quarteirão não pertence mais a minha facção na qual eu estou inserido. Eu não faço parte, mas eu estou inserido aqui... Comando Vermelho, aqui é GDE. São essas facções importadas pro Ceará. Então, além disso, essas famílias ainda sofrem... além de serem muito pobres e ganharem muito pouco. E muitas sobrevivem até só com essas políticas de transferência de renda, que é o Bolsa Família, elas ainda estão sujeitas a questão da violência. Então, muitas vezes as mães quando há alguma estranheza, alguma coisa que aconteceu de violência, alguma morte de algum membro na comunidade ainda impede as crianças de virem para escola. Que aí as mães se fecham, as famílias se fecham, fecham as portas e a criança naquele dia nem vai pra escola, entendeu? Então, assim teve que haver realmente uma questão muito de parceria com as mães. E com a comunidade e acaba que... às vezes... agora por último, os membros, essas pessoas aí violentas que são das facções, eles também passaram a respeitar a nossa escola já. Graças a Deus! Era uma escola invadida todos os finais de semana, tanto para roubos e furtos na escola. Ventiladores, equipamentos... o pouquinho, que já não são muitos. Foi um resgate que hoje... aquela escola hoje é um brinco. Todos os finais de semana, eles pulavam aquele muro, utilizavam aquele espaço de pátio para fazer churrasco, baderna, muita bebida, cachaça, festas... era um buffet ali. Funcionava como um buffet.

A fala de Viviane demonstra a vulnerabilidade do território quando relata sobre a violência; pobreza; roubos; presença de facções e divisão territorial. Fatores esses que podem interferir na rotina de uma escola. É importante resgatar como a escola é vista dentro desse contexto, o respeito que a comunidade apresenta por ela quando Viviane relata o fim dos furtos e desordem que eram recorrentes.

A professora, Kelly (E34), relata como são caracterizadas as moradias, apontando que existe uma diferença entre as moradias das ruas principais e as ruas mais periféricas, o que ajuda na compreensão e caracterização do bairro:

**[Kelly]**

Se a gente der uma volta aqui pelo bairro, vai olhar nas ruas, o estilo de casa, a construção das casas. Se entrar dentro, leva um susto. É assim. A gente vai encontrar um poder aquisitivo melhor das pessoas nas ruas principais do bairro que é onde eu moro, Oscar Araripe e Oscar França. Saiu da Oscar Araripe, Oscar França do bairro Bom Jardim pode entrar nas periferias... por dentro das ruas. É só casinhas, pessoas carentes, é assim.

Ainda na narrativa da professora foi possível identificar determinados equipamentos públicos presentes no bairro e que são frequentados pelos alunos. Esses equipamentos se fazem importantes, pois, como indicado na fala da professora, são oferecidas atividades para as crianças e adolescentes do bairro, fazendo com que quando não estão nas escolas estes alunos possam ocupar-se com outras atividades, o que pode caracterizar um auxílio por não

estarem à rua expostos aos diferentes tipos de situações. Assim, quando questionada pela entrevistadora sobre outras ações no âmbito da esfera pública no bairro, a professora, relata:

**[Kelly]**

Tem, tem o ABC, aqui do bairro. O ABC é um projeto do Estado que... que tem o Circo, o Projeto Circo, e tem curso de computação, dança... é no caso, informática, dança. Tem oficinas. Violão, música (...). Sei que o ABC é do Estado, até já trabalhei algum tempo no ABC. E tem o Centro Cultural, aqui. Logo aqui perto da escola também. Há uns quatro a cinco quarteirões da escola, o Centro Cultural. Também é um estilo ABC. Mas, é só. Os alunos frequentam. Eles frequentam o ABC e frequentam o Centro Cultural, aula de capoeira, aula de karatê. Artes marciais no Centro Cultural... aula de violão. Pelo menos isso, para não ficar no meio da rua.

O acesso aos bens e serviços, como relatado na literatura, nos bairros de alta vulnerabilidade, tende a não ser ofertados ou quando ofertados apresentam baixa qualidade/quantidade nos serviços que são oferecidos. O acesso a Escola Sol pelo transporte público não acontece de forma efetiva, o que em certa medida, pode influenciar na escolha dos professores em trabalhar em escolas mais centrais. A coordenadora pedagógica, Clara (E28), relata que os professores que trabalham nas escolas mais periféricas recebem um auxílio para as questões de mobilidade. Na narrativa da professora ,Sandra (E33), ela relata sobre a violência no bairro e sobre como esse fator pode, também, interferir na escolha do professor.

**[Clara]**

E a nossa escola, ela também tem um diferencial, algumas escolas do Distrito de Educação 5 e em cada Distrito. As escolas que são de difícil acesso, elas recebem um incentivo, o professor... entendeu? Ela recebe uma GIU que é a remuneração de 700 reais. É. Porque é uma... não é um incentivo, é como se fosse assim para ajudar no deslocamento. Porque você vê que ali pra se deslocar tem que ter carro mesmo. Porque não tem ônibus próximo, tudo, em qualquer dimensão, você pega uma bússola joga, se quiser um ônibus é seis, sete quarteirões pra qualquer lado, pode ser norte, sul, leste, oeste, sudoeste... não tem! Porque não tem mesmo. Da Escola para a (rua) Oscar Araripe são cinco quarteirões, o ônibus pra descer, para pegar para ir, são seis. Entendeu? Não tem.

**[Sandra]**

O bairro é bem carente. Carente e tem a questão... a problemática da violência. O Bom Jardim é conhecido demais por ter muito tráfico. Quase toda semana esse bairro está nos noticiários. De morte, de tudo isso... É um bairro bem precário, bem problemático. É tanto que outras... aqui nessa escola tem o tal do "difícil acesso". Porque de um lado, do outro... de todas as circunstâncias aqui é perigoso. É tido como um bairro perigoso e muita gente não quer trabalhar aqui.

No relato da coordenadora pedagógica e da professora sobre o “incentivo” que as professoras recebem para atuar em territórios de alta vulnerabilidade e quando associamos ao fato que, das sete professoras, cinco tem residência próximas da Escola Sol, e duas em bairros vizinhos. Esses dois fatores associados parecem ser determinantes para que essas professoras não escolham ir para outras escolas em territórios mais próximos ao centro de Fortaleza e que consequentemente não aconteça a troca constante do corpo docente, fazendo com que elas fiquem por mais tempo atuando na escola.

A relação da comunidade com a escola pode ser explicitada na narrativa da professora, Sandra (E33), que relata nunca ter presenciado violência dentro da escola desde que trabalha na mesma, a professora, Mel (E32), quando questionada sobre violência dentro da escola, também relata:

**[Mel]**

Não, não. O que aconteceu aqui já há muito tempo... eu estou aqui nessa escola há 17 anos, nessa escola. E não pretendo sair, se Deus quiser. Eu amo isso aqui. O que acontecia aqui era a noite entrava e roubavam. Mas, eu acredito... eu tenho assim 99% de certeza que não era ninguém da comunidade.

Na narrativa da professora, Mel (E32), ainda é possível evidenciar sobre como a situação do território pode interferir no cotidiano da escola e consequentemente na aprendizagem dos alunos. Na primeira narrativa, a professora relata sobre situações que os alunos vivenciam no bairro que acabam incidindo na sala de aula. Na segunda, sobre como os conflitos podem também interferir na presença do aluno na escola, tendo que, em alguns casos, realizar a troca de escola.

**[Mel]**

Às vezes, matam alguém. Ou o contrário. Ou matam por aí e jogam não sei por onde. Eles chegam contando que foram ver, sabe? É pra eles aquilo é uma coisa tão natural que eles acabam, tipo o assunto de fora vai acaba envolvendo dentro da escola. Acaba influenciando o tempo deles no estudo, o tempo deles de tá concentrado naquilo que o professor está falando, de tá concentrado na atividade do livro ou do caderno. Ou seja, o mundo externo acaba vindo aqui pra dentro da escola e de certa forma interferindo no interno. Que é eles aprender.

**[Mel]**

Porque todo dia, toda hora, toda idade é momento para aprender. Mas, antes as famílias aqui no Bom Jardim, Vou falar do nosso caso, elas tinham um pouco mais de compromisso. Eu acredito até que essa questão da violência tenha contribuído. Porque nós já tivemos muitos alunos bons que tiveram que ir embora por conta dos conflitos. E recebemos muitos alunos com muita dificuldade que também vieram por conta também de conflitos. Ou seja, existe essa troca que algumas vezes no ajudam e infelizmente na maioria das vezes nos atrapalha. A gente não pode deixar de receber porque não é bom aluno. Um bom aluno que eu digo no aprendizado.

A situação das interferências dos conflitos no cotidiano escolar é reforçado também na narrativa da professora, Aline (E36):

**[Aline]**

A gente tem uma questão de às vezes o aluno está estudando tudo... e aí acontece esse negócio de pais, esse negócio com relação a violência, né? E aí a criança tem que sair da escola para ir para outra escola. Ou às vezes a gente acaba recebendo esses alunos de outra escola porque tiveram que sair daquela comunidade para poder estar... né? Não pode mais permanecer na comunidade. A gente sabe as coisas acontecem assim, aí vem pra escola. E a gente acaba recebendo.

A diretora escolar, Viviane (E27), relata como a escola acaba precisando “competir” com o que a rua oferece aos alunos. Pois, a escola acaba não possuindo os recursos necessários para atingir a atenção dos alunos. Ela relata ainda como o PAIC tem ajudado na alfabetização para que ele posteriormente passe para as outras etapas de ensino.

**[Viviane]**

Então, como lhe disse, há uma concorrência tão grande, tão desleal da rua com a escola, né? Dos chamados que eles têm na rua com a escola, que quando eles chegam, quando estão lá, eles estão até assim bem protegidos. Até o 5º ano. E quando você conversa com o menino que vem do 6º ao 9º, aí você vê... Gente, quase que a gente tem umas... tem horas que a gente quase perde a batalha e a guerra. Porque um menino de 13 anos ele é alocado para fazer umas outras coisas na rua. Ele, né? Aí ele começa também a questão da adolescência, da idade... ele vai perdendo o interesse pelo estudo. A escola de 6º ao 9º, os anos finais, elas não são ainda interessantes para o aluno. A aula que era dada nos anos 80, 70... são dadas ainda no ano de 2019. Professor ainda tá muito agregado ao passado, atrelado. Mas, é o formato da escola que não ajuda, né? Porque são salas, são salas engradeadas com cadeiras enfileiradas em filas indianas e uma lousa e o professor e saliva. Entendeu? Ainda não temos recursos que eram para ter em todas as salas. Ainda não temos os recursos necessários para a formação dos professores. Para haver uma quebra de paradigma. Mas, assim o PAIC em si, eu acredito... O PAIC em si, ele realmente deu uma guinada. Foi um divisor de águas na questão do aprendizado das crianças, principalmente essa questão da idade certa. Do aprender a ler, aprender a escrever e pra depois partir para as outras fases.

Oliveira (2019) ressalta que as instituições escolares não dão materialidade apenas às políticas educacionais, porque estão inseridas no território e acabam por sofrer incidência por outras políticas como as políticas sociais, culturais, de segurança, de geração de emprego, de saúde, entre outras que, muitas vezes, se articulam a um conjunto de ações que se estruturam intersetorialmente. A escola acaba por ter que ser compreendida por questões sociais, considerando diversos elementos e em como os atores são mobilizados em âmbito local por distintos equipamentos públicos.

Essas dinâmicas presentes no território podem acabar delimitando em como os serviços são oferecidos pela Escola Sol, visto que, essa condição pode interferir no resultado

escolar dos indivíduos. Situação que impõe desafios na implementação de políticas educacionais e na sua capacidade de alcançar a equidade educacional.

## **5.2 Contextos de vulnerabilidade Social e outros fatores sociais que podem dificultar a criação de condições favoráveis para a aprendizagem**

Como explicitado na seção anterior o território no qual está inserida a Escola Sol perpassa por diversas questões que marcam a vulnerabilidade do território: presença de favelas, a falta de acesso a bens e serviços, violência, pobreza, distância do bairro das regiões mais centrais da cidade.

Baseado em Cruz, Farah e Ribeiro (2020) o conceito de equidade é definido nesta pesquisa como: quando uma política educacional consegue promover níveis adequados de desempenho educacional a todas as crianças, em especial para aquelas que possuem menor nível socioeconômico. Outros fatores, além desses citados, podem interferir na busca pela equidade educacional. Portanto, nessa seção apresentam-se alguns fatores que emergiram nas entrevistas e que podem dificultar a criação de condições favoráveis para a aprendizagem: expectativa docente, relação família escola, estrutura escolar e o desenho do Programa.

### *5.2.1 Expectativa docente*

Vidal *et. Al* (2019) em sua pesquisa identificaram que a expectativa docente em relação ao desempenho dos alunos está associada a fatores extraescolares como, o meio social, a situação familiar e econômica, o nível cultural e a falta de assistência dos pais na vida escolar do aluno. E que esses fatores podem interferir na atuação dos professores. Quando esses professores acreditam que os alunos têm pouca chance de sucesso escolar e progressão, faz com que se sintam impotentes, desmotivados e com uma visão pessimista em relação aos alunos, repercutindo na prática e conduzindo à ineficácia escolar.

A relação entre expectativas dos professores e o desempenho escolar dos alunos vem sendo investigada, e tem-se percebido que quanto mais positiva é a perspectiva dos docentes frente a cada aluno, maior a probabilidade de êxito na sua trajetória ou ano escolar. Observa-se nesse sentido que as chances de sucesso na aprendizagem estão diretamente relacionadas com as expectativas docentes, o que remete a ideia anunciada antes da profecia autorrealizadora. (VIDAL *et. Al*, 2019, p.8).

Na Escola Sol a expectativa das professoras em relação aos alunos quanto a sua trajetória na vida escolar vai diminuindo à medida que se aumenta o grau de instrução. A

maior expectativa se encontra no Ensino Fundamental. As professoras acreditam que seus alunos irão terminar essa etapa do ensino. A professora, Kelly (E34), quando questionada pela entrevistadora sobre suas expectativas em relação as suas turmas, relata:

**[Kelly]**

A maioria até pode terminar o Fundamental II com algumas evasões, mas o ensino Médio eu acredito que metade não chegue lá. Porque há uma baixa autoestima muito grande, desinteresse familiar muito grande, né? [...] Boa percentagem dos pais não vêm a escola para reunião, não liga para saber como é que estão os filhos, não tem acompanhamento familiar nem escolar, não se faz presente na escola. É necessário a escola ir até a família para dizer como é que o aluno está. Isso os alunos ficam, entre aspas, soltos, à vontade. E criança... a criança em si, ela não tem já aquele comprometimento em estudar, porque é criança. [...]. Não tem autoestima, não tem o acompanhamento dos pais, não tem a presença... eles são meio que soltos. Aí, cresce nessa baixa autoestima, nessa falta de perspectiva de vida e é assim todos os anos. Tanto é, que boa parte... boa parte das ruas, porque eu moro aqui no Bom Jardim e já ensinei muita gente aqui no Bom Jardim, quando eu passo pelas ruas eu vejo o quê? Adolescente, aluna minha de cinco anos atrás, carregando um filhinho pequeno na mão. Como eu já vi no final do ano passado, com uma barriga bem grande esperando outro. Junta, largou a escola. Não terminou nem o Ensino Fundamental II. Eu pergunto: E aí? "Não, tia. Quero mais estudar não." Quer dizer, vinha para escola enquanto era criança até o 5º ano Fundamental. Conseguiu terminar o Fundamental I, talvez por pressão dos pais, entre aspas: "Não, tem que está na escola." Aí, depois que saí do Fundamental I para pegar do 6º ao 9º começa a evasão, porque há um grande desinteresse. Eu acredito que isso não seja só a nível de Fortaleza, né? Seja uma coisa assim, grave mesmo. Porque aí entra na fase da adolescência, das suas próprias decisões... "Eu decido o que eu quero da minha vida." E ainda mais se tratando de escola pública que não tem atrativos. Não tem. Escola pública não tem atrativos para aluno vir para escola com gosto e ficar. O professor que tem que se virar e fazer com que... e atrair o interesse do aluno para escola. Aí, a maioria não vai. Boa parte. Eu não vou ser... eu não vou exagerar, não. Mas boa percentagem dos meus alunos não vai conseguir concluir o ensino médio. Talvez até entre, mas não termine.

A professora, em seu relato discorre como as condições das famílias, da escola e do bairro podem interferir na trajetória dos alunos. Ela ressalta ainda que no ensino superior talvez cinco de um total de vinte alunos consigam concluir. Igualmente a professora, Regiane (E31), também possui baixa expectativa em relação aos seus alunos. Quando questionada pela entrevistadora sobre a possibilidade dos alunos terminarem o EF, a professora responde que sim. Quando a mesma pergunta é realizada em relação ao ensino médio a professora já responde que não sabe e justifica:

**[Regiane]**

Porque eles vivem em uma comunidade precária, de violência. A maioria da família deles um já não tem mais pai, outro não tem mãe, outro é criado pela vó. Tem alguns alunos que já são criados pela madrinha, outro pela vizinha, já não tem mais ninguém. Eu não sei se eles vão chegar no ensino médio. Alguns podem até chegar. Os que a família tem... acompanhamento da família.

Quando questionada sobre se a situação da comunidade interfere no seu trabalho, a professora relata ainda:

**[Regiane]**

Um pouco. Porque tem aluno que falta muito por esse motivo. Porque tem aluno que a família não pode passar para cá. Aí sai da escola, vai para outro canto. Esse ano já saíram quatro alunos do segundo ano, porque não podiam mais vir para escola. Porque se passassem, aí se matavam. Já foram para outro interior.

O relato da professora descreve como o território incide sobre suas expectativas em relação aos alunos. Ela destaca como muitas vezes os alunos precisam trocar de escola ou de bairro devido à violência e provavelmente da divisão territorial simbólica em relação aos grupos de facções presentes no bairro. A Professora, Sandra (E33), também relata acreditar que seus alunos concluem o EF, mas que em relação ao ensino médio ela não tem certeza, pois, acredita que nessa idade os alunos acabam sofrendo influências por questões externas a escola. A professora relata ainda que em uma sala de aula com 22 alunos pressupõe que apenas dois ou três terão oportunidades de cursar um curso superior.

O vice-diretor, Samuel (E28), relata que consegue perceber as mudanças em relação à entrada na universidade. E que os alunos das escolas dos bairros periféricos têm conseguido chegar a essa etapa de ensino e que, posteriormente, acabam retornando para prestar serviços nas comunidades de origem.

**[Samuel]**

Os jovens do Bom Jardim não podem ter perspectivas de vida? Podem sim. E a mudança vem acontecendo. A visão em relação à educação. As áreas onde moram são sim conflituosa [...], mas a educação ainda é para esse povo uma ferramenta de mudança de vida, sabe? Assim, eu não posso de jeito nenhum dizer que não. Que não vejo perspectiva para eles. Eu vejo sim. Eles têm futuro sim.

A professora, Sandra (E33), igualmente ao Samuel (E28), acredita que é possível aos alunos chegarem a etapas de ensino mais elevadas e que as questões do território podem ser superadas:

**[Sandra]**

Com certeza. Assim, não é bem isso. Porque quando você quer... a gente vê até mesmo na televisão, crianças que não tiveram muito apoio da família, mas que hoje em dia são brilhantes, digamos assim. Mas, que realmente dificulta. Atrapalha muito essa questão da violência, essa questão da droga, de tudo.



A professora, Gabriela (E35), também relata que acredita no potencial dos seus alunos e, que apesar das condições do território e familiares que esses alunos convivem, considera instruí-los da melhor maneira para que compreendam a importância da escola e da continuidade dos estudos.

**[Gabriela]**

Acredito que grande parte sim. Pelo incentivo aqui do grupo gestor, que incentiva bastante. Mas, acho que vocês já devem ter percebido que a nossa comunidade é uma comunidade muito carente, né? São crianças de família... algumas crianças são de famílias desestruturadas,. São pais alcoólatras. E outros. Então, assim a gente espera o melhor para eles, que eles consigam concluir. Sempre assim, eu hoje não tive essa conversa porque já entrei de 8 horas. Mas, geralmente eu tenho essa conversa principalmente no 4º ano que já estão um pouquinho maiores, Assim, o objetivo. Por que eles estão em sala de aula? Por que eles precisam estudar? Eu sempre digo para eles "Olha, isso aqui é o futuro de vocês. É a garantia da profissão. Futuramente vocês terem uma profissão." Então, tudo isso eu tenho conscientiza-los, porque geralmente eles não têm... os pais não tem essa conversa com eles.

Assim como os estudos de Vidal *et. Al* (2019), embora as professoras se posicionem de forma decisiva sobre os fatores que incidem no território da Escola Sol e podem interferir na aprendizagem, é possível atuar sobre tais concepções de modo a (re)construir novas percepções acerca desses fatores. É importante considerar ainda as expectativas docentes em relação aos alunos como um dos fatores associados ao bom desempenho escolar, visto que, parte das professoras da Escola Sol apresentaram boas expectativas em relação aos alunos.

### 5.2.2 Relação família-escola e estrutura da Escola Sol

O fator família e investimentos em educação também apareceram na pesquisa de Vidal *et. Al* (2019) os quais destacaram que na expectativa dos professores de Fortaleza o meio social do aluno e a falta de assistência e acompanhamento dos pais na vida escolar do aluno está associada a dificuldades de aprendizagem.

Além de ressaltarem a importância da experiência familiar nos resultados escolares, Vidal *et. Al* (2019) discorrem também a importância de considerar os investimentos em educação. Pois, fatores como número de alunos em classe, proporção de alunos por professor contribuem para uma maior escolaridade e uma melhoria na educação e na promoção da redução das desigualdades na educação, uma vez que, é mais fácil melhorar a qualidade da escola do que alterar a experiência familiar.

Nos relatos expostos na seção anterior, é possível constatar que a questão família e escola aparecem recorrentes na fala das entrevistadas associadas à expectativa dos professores. Sobre esse ponto a professora, Aline (E36), ressalta:

**[Aline]**

Olha, a gente aqui onde a gente se encontra, a gente sabe que a gente tem diversas situações assim com relação à família. A gente tem alunos que vêm de família desestruturada. Então, eu vejo assim que alguns vão ter a chance de estar concluindo o ensino médio. E alguns falam que vão fazer faculdade. E a gente incentiva muito eles com relação a isso, que eles não parem de estudar. Até porque aqui eles já são muito cobrados. Eu, como professora há doze anos, nunca vi assim uma coordenadora como eu vejo a Clara. Porque aqui a gente sabe que quando falta um aluno, ela realmente sente falta daquele aluno. Aí, ela liga pros pais para estar comunicando. Para saber porque o aluno não veio. Às vezes, ela chega até o ponto de pegar o carro e ir até a casa da criança para, até traz a criança depois do horário, ela traz. Já aconteceu de eu estar no 3º ano e ela chegar lá e falar: "cadê a Fabiana?" Que é uma aluna que falta muito e que tem muita dificuldade no 3º ano. Aí, eu disse: "não, ela não veio". Ela disse: "Ah, ela não veio, não. Pois, eu vou lá na casa dela." E foi e trouxe a criança. Chegou ela 7h30, 7h40. Mas, trouxe a criança para a sala de aula. E ela cobra muito dos pais que a criança tem que estar na escola. Tem que estar estudando. Ela cobra muito. Quando ela vê que o aluno está faltando, ela chama o pai para conversa para saber o motivo. E eu nunca tinha visto isso em outras escolas. Às vezes, o aluno falta e o diretor, coordenador, professor não tá nem aí. E aqui eu vejo essa cobrança da parte dela. Que ajuda muito.

A professora completa ainda que a situação familiar destes alunos, interfere muito em sua vida escolar. Relata que devido à situação familiar, com pais envolvidos com drogas, esses alunos não encontram apoio para seguir uma trajetória na vida escolar e que a maioria não chegará ao ensino superior. A professora, Mel (E32), também trás em sua narrativa a questão da família:

**[Mel]**

Eu diria que alguns sim. [...] Você vê no fundo do olho aquela vontade de crescer. Você vê que aquela pessoa, ela não vai... por mais que ela tenha barreiras, ela não vai se deixar pra trás, entendeu? E eu espero que muitos deles terminem. Muito sinceramente eu espero isso. Como eu estou te falando, acredito que vou ter boas surpresas, né? E, infelizmente, também tenho a consciência que de que muitos não chegarão a tanto. Por conta da falta do estímulo. A gente vê, a gente sabe que a família é um ponto fundamental na educação. Lógico, na educação aqui diz da formação. Não educação em si. Na nossa formação. E se a família não estar presente em nada, aí fica difícil. Porque eu não vejo o analfabetismo de um pai e de uma mãe ser empecilho para que um filho vá além. Porque, eu cobro muita atividade de casa, eu cobro isso, eu cobro aquilo, aí a criança diz "mas, o meu pai não tava em casa." Aí eu digo, "mas, meu amor quem estuda é você. Quem tem que estar atento, é você." Porque eu acho que no momento que um pai e uma mãe cobra de um filho uma atividade feita, ele vai ter interesse de fazer. E isso vai ajudar. Porque aqui também eu tenho caso de crianças... uma menina brilhante que tá hoje no 4º ano que a mãe, infelizmente, sabe...? Não tá nem aí pra ela.

Ainda em relação à família, a professora, Kelly (E34), quando questionada se as famílias ajudam os alunos nas questões escolares, a professora relata:

**[Kelly]**

Muito pouco. Muito pouco. Um mínimo. Porque aí entra... eu acredito que seja uma razão muito grande, sabe? Além da escola é, o motivo aí é social, sabe? Aí, é social. São pessoas que não tem perspectiva de vida. Se tiver é assim... eu não sei se eu estou falando uma linguagem tão informal como professora, mas se tiver um pão com café de manhã, um pão com café a tarde e um pão com café a noite... tendo aquele comprovante de baixa renda para pagar pouca água, o valor mínimo da água, mínimo da luz, tendo um barraquinho com dois compartimentos e o banheiro... pronto. Pra que mais? Que perspectiva de vida? Por que eu vou ajudar meu filho? Por que? Ele vai pra onde? Essa é nossa vida, eles vão morrer assim. Acho que eles devem pensar assim. Então, não tem perspectiva de vida. Não, vamos estudar, vamos crescer, vamos conseguir algo melhor, vamos sair daqui... de modo geral, não existe isso. Não tem. Eu andei visitando ano passado a casa de um ex-aluno meu. Se é que eu posso dizer casa, era um barraquinho de dois compartimentos. O piso, piso morto, molhado. A casa virada de cabeça pra baixo. O colchão nu, sujo, preto. Eu olhava para os meninos descalços, aquela coisa... eu pensei assim: "como é que pode?" É a ideologia deles é essa. É o pensamento deles. Essa aqui é a minha vida, é o que eu quero para meu futuro. E o meu ex-aluno fora da escola. Aqui pertinho da escola, olha. Não tem perspectiva de vida.

A professora relata que existe uma baixa expectativa dessas famílias em relação à mudança de vida. Ela não percebe que eles depositam na escola uma chance de querer mudar, ou uma perspectiva de futuro.

A diretora escolar, Viviane (E27), a professora, Joana (E30), e a professora, Aline (E36), relatam que, em grande medida, os pais se fazem presentes na escola.

**[Viviane]**

Essa união, essa parceria família-escola foi um divisor de águas que deu muito certo. Para nós tem dado muito certo na Escola Sol, entendeu? A Clara tem muito acesso as mães. As mães têm muito acesso à escola. Há muito essa questão de ir buscar o menino... "fica aí cinco minutos que a gente vai conversar, vamos saber como é que está." Entendeu?

**[Joana]**

Então, tem pais que não abertos ao diálogo, por mais que você converse, por mais que venha, mas nada é feito. Mas assim, por exemplo, os meus pais agora do 1º ano, eles são bem acessíveis. Eu converso com todos, os que não vêm dá recado. Eles são muito acessíveis. Eu acredito que seja porque são 10. 1º ano, é a primeira... é a sala dos mais novos da escola. Eles saíram da educação infantil, então tem aquele processo sempre, são os bebezinhos da mamãe. Mas, do 2º pra lá a situação vai mudando. Tem pais que não frequentam a escola. Tem crianças que nem com os pais estão... Estão aí jogados, ou seja, é todo um processo.

**[Aline]**

Aqui na escola a gente sempre tem assim a família presente. Qualquer coisa que está acontecendo em sala de aula a gente procura comunicar os pais, né? A gente comunica a coordenadora, a Clara, que sempre está comunicando os pais. Eles sempre vêm. Ela sempre faz reunião com os pais para poder está passando alguns informes. E se na sala de aula tiver algum problema com indisciplina, eu também comunico e ela manda chamar os pais e a gente passa o que realmente está acontecendo em sala de aula. E procurar melhorar com eles.

As professoras, Kelly (E34) e Sandra (E33), ressaltam a situação da Escola Sol em relação à estrutura da escola e em investimentos:

**[Kelly]**

Que nós tivéssemos é... recurso para trabalhar com os alunos. Em se tratando dessa escola aqui, nem pátio tem. No meio do pátio foi criado a cozinha e o banheiro. A criança não tem pátio, o piso há elevações. A criança corre e pode se bater e cair. Então assim, não há espaço para eles brincarem. Até o recreio de 20 minutos, é 10 minutos lanchando e os outros 10 minutos não pode correr porque pode cair e se machucar. Então assim, sinceramente, eu gostaria que essa escola fosse é... esse equipamento fosse maior, fosse bem estruturado, é... mas se tratando de quê? Uma escolazinha pequeninha que já foi um anexo no subúrbio da periferia cercada de comunidades perigosas... aí, qual é o governo que vai investir numa escola dessa, né? Ou é ficar conformada em trabalhar aqui, com o pouco recurso que a gente tem.

**[Sandra]**

Primeiramente a estrutura, porque se a gente for analisar a gente vê que a escola, ela é realmente muito precária. Bastante. Se você olhar aqui, você vê totalmente as telhas muito baixa, o calor entra... sabe? Assim, maltrata muito. Não estou falando a mim, principalmente as crianças. É isso. Basicamente a estrutura, a estrutura mesmo da escola. Que tem que ser melhorado mesmo é a estrutura.

De acordo com os relatos das professoras as questões estruturais da escola interferem na aprendizagem dos alunos, elas relatam a falta de espaço para o desenvolvimento de brincadeiras e em como a estrutura da escola se encontra precária.

### *5.2.3 Desenho do Programa*

O desenho do Programa não contempla estratégias específicas para incidir sobre território de alta vulnerabilidade e os fatores que vêm atrelados as particularidades dessas regiões. A entrevistada, Laura (E6), coordenadora da COPEM, quando questionada sobre estratégias específicas para escolas em territórios vulneráveis, responde que não existem.

O entrevistado, Pedro (E8), orientador de célula de ensino e aprendizagem, relata que apesar de não existir nenhuma estratégia no Programa, algumas ações já acontecem, como o cuidado na seleção de diretores escolar para trabalhar nessas regiões:

**[Pedro]**

No PAIC tem uma história que seja específica para trabalhar em... E aí vem a parte da gestão. O gestor sabe que tem que ser muito parceiro da comunidade. Se o prefeito, ou a gestão maior da parte de quando vai nomear os seus diretores, ele tem que pensar muito bem para colocar um diretor em determinada comunidade, né? Não é qualquer um que trabalha numa área com vulnerabilidade.

Pedro ressalta ainda que os diretores têm realizado um acompanhamento de intervenções realizando ações para trazer os alunos para a escola.

A entrevistada, Vânia (E1), vice-governadora, compreende as especificidades desses territórios e ressalta que tem empenhado esforços em discutir a questão da violência em territórios de alta vulnerabilidade:

**[Vânia]**

Na lógica do que a gente entende por fortalecimento do território, essa é uma das frentes mais importantes, é exatamente o fortalecimento da escola. Que atende as crianças e os jovens da região. Então, tanto do ponto de vista de melhorias de estrutura de ambientes e tal, porque tem território que é aridez total, que as crianças não tem nem... o município de Fortaleza tem trabalhado com um esforço de melhoria urbanística e tal mas o buraco é muito grande ainda. Eu tenho tido uns lugares da cidade que eu digo “menino, eu não sabia nem que isso existia desse jeito”, muito comprometido a vida que se oferece para a população em algumas áreas.

A entrevistada, Vilma (E4), coordenadora da COPEM, quando questionada sobre estratégias para incidência nesses territórios, ressalta:

**[Vilma]**

A única coisa é que a gente tem uma gratificação de difícil acesso, né? Que era para esses locais assim, que eram mais considerados... do ponto de vista da violência... Mas era tudo tão ruim que a gente não se deteve não, sabe? Tinha essa gratificação aí, mas o trabalho era o mesmo com todos.

Ainda quando questionada sobre a visão de aplicar estratégias diferentes nas comunidades em prol de determinada situação a entrevistada, Vilma (E4), responde:

**[Vilma]**

A gente... ficava muito a cargo mesmo do diretor e coordenador. Eu sempre gostei muito de visitar escola, eu acho que quem coordena política não pode ficar só atrás do birô. Conversar com as crianças, com os jovens... com os professores, ir para as escolas, sentir o ambiente de trabalho das pessoas, eu acho isso importante. Mas ficava muito a cargo deles cuidar disso, sabe? Quando eu saí da Secretaria eu estava pensando em ver se consegui melhorar a articulação nossa com o Conselho Tutelar porque eu via que o Conselho Tutelar não era atuante, inclusive andei perguntando em algumas escolas em bairro mais... mas não tinha assim.

O entrevistado, Mateus (E5), coordenador da COPEM, ressalta que apesar de não serem previstas estratégias no desenho do Programa eles planejam futuramente incluir a questão do local na formulação da política:

**[Mateus]**

Durante o curso e ao final de 2020, a gente ter um desenho curricular que seja o mais próximo da realidade do aluno cearense, que possa realmente ser uma proposta de currículo... E aí você tem a BNCC, tem outras coisas acontecendo, porém não tá pegando, tá frágil essa discussão da base comum, mas a gente tá querendo desenhar uma proposta de currículo em relação a conteúdo e as expectativas de aprendizagem, as habilidades, as competências, pra que a gente possa oferecer no EFI um conteúdo legal. [...] Quando a gente consegue identificar, seja em Fortaleza, seja em qualquer município, uma incidência maior de crimes ou de vítimas nesta faixa etária, a gente faz uma imersão naquele território para saber se estes jovens ou crianças que foram autores ou vítimas eram estudantes, se estavam sendo atendidos ou não. Um exemplo clássico foi a decisão de implementar o PADIN, que é um outro projeto que temos, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, que atende crianças de zero a três anos e onze meses, que não eram atendidas por creche, não tinham nenhuma instituição que pudesse atender. E a gente, a partir disso, fez um mapeamento com os responsáveis, sabendo quem são os responsáveis destas crianças e, quando você tem ali e em alguns territórios faz o mapeamento forte de crianças que já estão envolvidas com algum ato infracional ou foram vítimas destes naquele território, você consegue identificar que estas crianças não passaram por um atendimento de creche e tem fragilidade no atendimento pelos seus responsáveis. Ou não tem pai, ou não tem a figura da mãe, ou o pai e a mãe são envolvidos em algum tipo de crime, né... ou eles não são criados nem pelo pai e nem pela mãe, são criados por terceiros que às vezes não tem nenhum tipo de vínculo ou parentesco, e aí a gente criou o PADIN justamente para orientar os pais, os responsáveis.

O entrevistado Davi (E3), secretário estadual de educação, quando questionado sobre se a questão da vulnerabilidade do território é prevista no Programa, ressalta:

**[Davi]**

É uma questão, mas não tem nada estruturado para isso. A gente incomoda. Pode fazer alguma extinção, o tempo histórico ser identificado. Até hoje é irretocável... essas ausências que eu me refiro não são ausências do programa, são ausências do tempo.

A entrevistada, Marisa (E13), salienta que a utilização do Software Luz do Saber pode incidir sobre os alunos nesses territórios, sobretudo quando por motivos relacionados aos territórios ou familiares, esses alunos não podem estar presentes na escola.

**[Marisa]**

E este *software* é justamente para chegar nessas crianças pode ser algum problema de vulnerabilidade que a família não garantiu à criança todo dia os duzentos dias letivos na sala de aula e, de repente, ele não atingiu as habilidades necessárias no segundo ano. E o Estado tem um software que é chamado Luz do Saber. É um *software* que a criança aprende brincando e que cada município que adere, tem.

Assim, o *Software* pode auxiliar os professores em suas práticas cotidianas estimulando, por meio de jogos, as competências necessárias para aprendizagem da leitura e da escrita.

### **5.3 Como a Escola Sol tem conseguido gerar equidade educacional?**

Observa-se que os dados relatados nas seções anteriores deste capítulo confirmam o que discorre a literatura na área da educação em relação a implementação de políticas educacionais em territórios vulneráveis nas grandes cidades e a sua relação direta com equidade educacional. A vulnerabilidade social do território impõem desafios e podem sobrepor situações que geram desigualdades e criam desafios específicos para a escola.

Os quatro fatores que foram destacados e podem ser assim resumidos: (i) o território de alta vulnerabilidade impõem desafios para a escola; (ii) a expectativa docente diminui a medida que se considera a elevação da etapa de ensino; (iii) as famílias, mesmo estando presentes, não veem a escola como expectativa de um futuro melhor para os filhos; (iv) o desenho do Programa não possui ações específicas previstas para o desenvolvimento em territórios de alta vulnerabilidade.

Como demonstraram as pesquisas como a de Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017), o PAIC tem conseguido gerar níveis adequados de equidade e bons resultados nas avaliações externas considerando a aprendizagem do aluno. Na mesma linha Maia (2020, p.157) “O PAIC produziu avanços impressionantes na garantia da alfabetização das crianças ao final do 2º ano do EF – aos 7 anos de idade. As melhorias na aprendizagem se estenderam até o 5º ano com fortes traços de maior equidade”. Logo, diante desses quatro fatores e, contrariando a literatura, questionamentos em como a Escola Sol apesar de todos esses fatores têm conseguido gerar bons resultados nos índices educacionais com equidade educacional se fazem presentes nessa pesquisa. Os dados apontam para alguns fatores considerando o trabalho que é realizado pela escola dos quais podemos especificar:

As professoras trabalham muito para conseguir que os alunos alcancem a aprendizagem. Destacamos os relatos das professoras Sandra (E33), Gabriela (E35), Mel (E32) e da diretora escolar, Viviane (E27). Nos relatos, elas discorrem como procuram desenvolver o trabalho juntos aos alunos, família e comunidade.

**[Sandra]**

Eu vejo meus alunos como uma esperança de melhorar. Porque a gente ver tanto sofrimento nessas famílias e eu sinto assim um desejo de ajudar muito a eles, sabe? E a única coisa que eu posso fazer é a instrução. O ensinamento. Eu procuro sempre nas minhas aulas não passar só português e matemática, eu costumo orientar [...] tenho muita vontade assim de ajuda-los. Com tanto problema que eles passam na família, em casa, quando eles chegam aqui eu procuro ser mais que uma professora. Eu procuro ser amiga, dar amor que muitas vezes eles não têm casa. Chegam aqui na escola com fome, a Janis é que esta acostumada. Tem um aluno meu que chega e diz assim: "tia, posso ir lá na tia Janis?" Eu já sei que é porque ele não tomou café em casa. Aí, ela sempre fornece o pão para eles.

**[Gabriela]**

Tem que valorizar muito o conhecimento que o aluno traz de casa. A bagagem dele. Para que a gente possa trabalhar em cima do que ele já sabe. Assim, tem alunos com dificuldade e a gente tenta fazer o melhor possível na sala para que ele possa entender o conteúdo, trabalhar aquele conteúdo com eles para que a gente possa desenvolver uma aula para que no final possa alcançar aquele objetivo. Que ele aprenda. Essa é a minha avaliação. Se ele chegou no final do dia e ele aprendeu aquilo que ensinei ou ainda sente dificuldade, com certeza os próximos conteúdos a serem trabalhados vão ser em cima daquela dificuldade. Até eu puder ir para outro conteúdo.

**[Viviane]**

Eu muitas vezes faço até serviço que era de vereador. Essa rua eu que ajitei. Eu que consegui asfalto e tudo. Faixa de pedestre, rampa de acesso para os cadeirantes. Tudo, essa luta é de minoria. E aí no fim, a escola que era assaltada, invadida, pixada, depredada não é mais, né? A gente empresta a quadra. Eles fazem até 15 anos, casamento. Aí, eles fazem lá aniversário. Eu deixo. Porque é a escola abrindo as portas para a comunidade. E a comunidade começa a respeita. "Olha, elas são legal, gente. Elas são gente boa, elas emprestam." Sábado o dia todo e domingo o dia todo. Aí, tem a escolinha do bairro de futsal. Tem o pessoal da Igreja, tem o pessoal do encontro de casais, tem os meninos da polícia militar, tem os meninos das quadrilhas. Assim, escola-comunidade. [...] Eu preciso da mãe, eu preciso que a mãe mande o filho para escola. E outra política muito boa de acompanhamento da infrequência do aluno na prefeitura é essa preocupação, a questão da busca ativa. Preocupar-se com quem não veio hoje. Por que não veio? A gente tem que saber. E aí, a gente tem link junto com o conselho tutelar. O aluno tem dez dias já faltando, quinze dias sem vir a escola: conselho tutelar. Já encaminho aquele recadinho para o conselho. "Olha, o aluno está a quinze dias sem vir para escola. Motivo... aí a escola não consegue contato, os pais não atendem o telefone, o aluno não trouxe nenhuma justificava legal. Que é um atestado ou outro encaminhamento de justiça ou alguma coisa. Então, conselho tutelar." Essa política é muito importante.

**[Mel]**

Você se dedicar a uma profissão dessas que ela é árdua, bem árdua, mas é muito gratificante. Porque você tá plantando ali uma sementinha esperando que ela cresça e vira uma arvore frondosa. E a minha vida toda eu já tive essas grandes alegrias. Eu tenho alunos já tá estudando para ser juíza. Eu tenho outros casos que são pessoas, que também fizeram e estão bem encaminhadas na vida, numa boa faculdade. Mas, tem o casos que se perderam nesse mundo aí que a gente tá vendo. E desses, eu espero ter grandes alegrias. Mas, tenho a plena consciência que vou ter grandes tristezas.



A implementação do PAIC foi crucial. Após a implementação do Programa, foi possível perceber mudanças na rotina escolar, mudanças essas que auxiliaram a escola a lidar com as questões que o território impõe. Nas narrativas da diretora escolar, Viviane (E27), e da professora, Mel (E32), é possível analisar algumas mudanças:

**[Viviane]**

Porque realmente não tinha uma função definida, né? Os acompanhamentos pedagógicos não eram feitos, os professores não tinham acompanhamento pedagógico e também a rotina dos professores era cada um dava o que achasse melhor. O currículo era confuso. Tudo era muito confuso em 2013. Então, era uma escola de desafios muito grandes pra gente vir e tentar fazer um bom trabalho. O IDEB muito baixo. O Spaece muito baixo era de 118, hoje já é mais de 200. Nesse Spaece no ano de 2018 a gente obteve a melhor nota em Fortaleza. Ela fica um pouco abaixo das escolas do interior. Porque o interior ainda está muito na frente, porque já tinha toda uma preocupação antes com essa política e com essa visão de que as crianças tinham que ser alfabetizadas na idade certa. Que era o passo inicial para que haja um aprendizado.

**[Mel]**

Mas, assim nós fomos excessivamente largados. Ninguém via isso aqui. Simplesmente eram matriculados aqui os meninos e a gente só tinha nós mesmos. Alguns de nós com bastante compromisso e outros nem tanto. Por aqui já passou muitos professores. E também relação, como eu estava falando em ser largado, também em relação à gestão. A gente não tinha conhecimento nenhum do que acontecia lá fora, não tinha informação de dentro do nosso patrimonial para essa escola, não tinha exatamente com quem contar. Hoje a gente conta. Primeiro lugar eu conto comigo e com eles, somos nós ali. Mas, hoje a gente vem de um... está acontecendo, tem acontecido... começou a acontecer há alguns anos atrás uma cobrança bem maior de uma instância maior que passa por um parâmetro. Passa por uma mais aquém, outra mais aquém, tá tá tá... até chegar no professor. Hoje, uma escola... isso aqui era chamado de anexo, né? Hoje chama Unidade, mas é um anexo. Hoje, o anexo tem que estar em contato direto... o gestor maior de lá tem que está em contato com a gente, tem que saber o que está acontecendo aqui. Tem que saber quais são as nossas necessidades, o que essa escola precisa que tá aí quebrada, sabe? Antes, nem isso quebrado tinha. Hoje a gente tem essa cobrança que para muitas pessoas foi um puxão de orelha. Para muitos profissionais - tanto faz ser um gestor maior, como secretário, coordenador, professor, um serviços gerais - para muitas pessoas essas cobranças, essas exigências, essa questão de tá lá embaixo e ser uma vergonha em termos de educação para muitas pessoas serviu. Foi uma chama. Uma chama assim "toma vergonha e vai trabalhar". Eu penso assim.

Nos relatos dos entrevistados é possível constatar alguns pontos que ajudaram a escola no desenvolvimento do trabalho, e que, direta ou indiretamente está atrelado ao Programa:

- (i) As avaliações do Spaece, que auxiliam na garantia da alfabetização, gerando indicadores que auxiliam no planejamento das ações para a garantia do objetivo de alfabetizar na idade certa;
- (ii) O acompanhamento sistemático das escolas e o acompanhamento pedagógico, o acompanhamento sistemático das agências municipais que apoiam as escolas no

desenvolvimento das atividades e o acompanhamento pedagógico que a coordenadora pedagógica realiza com as professoras;

- (iii) O Sistema Busca Ativa<sup>48</sup>, que auxilia na garantia da presença dos alunos acompanhando a frequência e auxiliando a escola na tomada de decisões e ações quando as faltas são recorrentes. Todas as ações são realizadas com foco no resultado buscando garantir que 100% alunos sejam alfabetizados na idade certa;
- (iv) Os cursos de formação e capacitação atrelados aos materiais didáticos estruturados que contribuem para a prática cotidiana em sala de aula;
- (v) O pacto de colaboração que tem contribuído com que o estado ofereça o apoio técnico reduzindo o esforço necessário para que os municípios criem o seus modelos de gestão;
- (vi) O Programa também tem conseguido difundir de que é possível alfabetizar todas as crianças, independentemente da sua origem.

“É importante destacar que a melhoria na qualidade da educação no Ceará tem ocorrido com equidade. As diferenças socioeconômicas não têm afetado o desempenho das crianças e todos os municípios têm avançado, especialmente os menores.” (ABRUCIO, SEGGATTO E PEREIRA, 2017, p.62).

A escola pública é um braço operativo do Estado, é a materialização concreta que o Estado existe (é o Estado em ação), ela é quem efetiva os direitos sociais. Para Algebaile (2009) a escola se designa como instituições e/ou estabelecimentos que são caracterizados pela ação das funções educativas. Podendo fazer referências a um modelo pedagógico, institucional ou um sistema de ensino conforme o gênero de organização. Nesse sentido, estudar o objeto da escola significa também estudar e reconhecer sujeitos, ações e processos. Para a autora, estudar a escola é necessário. Estudar o que se faz nela, por meio dela, e na relação com ela, fazendo parte do processo educativo ou não. A escola apesar do seu caráter educativo na sua função social também é construída por elementos que não envolvem a prática escolar. Assim, ela é um equipamento de uso coletivo saturada de significações e dimensões que extrapolam suas atividades educativas.

---

<sup>48</sup> O Sistema de Busca Ativa, estratégia própria de acompanhamento diário da frequência escolar desenvolvida pela Secretaria Municipal de Educação de (SME), vem atuando como instrumento para erradicar a evasão escolar e efetivar o direito de aprender. De acordo com o Censo Escolar, entre os anos de 2008 e 2018, houve redução de 93,8% do abandono no Ensino Fundamental, e o índice de abandono registrado em 2019 foi de apenas 0,4%. Disponível em: <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/sistema-de-busca-ativa-reduz-evasao-escolar-para-0-4-em-fortaleza>>. Acesso em: 29/05/2021.

Com investimentos na educação e em políticas públicas educacionais bem executas, é possível corrigir as desigualdades escolares, pois, a escola exerce seu papel social e educador e que vai além destas funções.

A equipe da escola, analisando dentro do contexto da desigualdade sociais, econômicas e culturais dos alunos e considerando a vulnerabilidade do território, buscando ações para superá-los, cria um movimento de adoção de estratégias de intervenção com ações diferenciadas para promover a aprendizagem a todas as crianças na busca da equidade na implementação do PAIC.

Soares e Andrade (2006) discorrem que mesmo sob condições sociais e econômicas desfavoráveis algumas escolas, pelas suas políticas e práticas pedagógicas, conseguem fazer diferença no desempenho de seus alunos. A experiência destas escolas é um forte argumento para quebrar certa inércia e pessimismo pedagógico existente no meio educacional e que podem auxiliar na compreensão de quais práticas fazem diferença na escola.

Em sua pesquisa Maia (2020) aponta que após a implementação do Programa todos os alunos aprendem mais, e que os mais pobres e mais vulneráveis às ameaças intraescolares e extraescolares, que dificultam a aprendizagem, vêm melhorando em ritmo mais acelerado que a média. O autor destaca ainda que:

Esses resultados, porém, estão longe de representar a solução de todos os problemas da escola pública cearense e sequer se constituem em uma solução definitiva para o problema específico que o PAIC veio enfrentar. Há muito para se conquistar ainda e, mesmo o que já foi conquistado, requer esforço cotidiano e persistente para ser mantido. (MAIA, 2020, p. 159).

Mesmo sob as condições que dificultam a implementação de políticas públicas em territórios vulneráveis, o Programa ajudou na compreensão, pelos profissionais da escola, de que é possível alfabetizar as crianças na idade certa independentemente de sua condição social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa foi analisar o processo de implementação do Programa Alfabetização na Idade Certa a partir da percepção dos profissionais envolvidos na implementação considerando um território sob condições de vulnerabilidade social no município de Fortaleza. Os dados advêm de 36 entrevistas realizadas com: implementadores de alto escalão (14 agentes da Secretaria Estadual de Educação e 12 agentes na Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza); implementadores de médio escalão lotados na Escola Sol (03 agentes: diretor escolar, vice-diretor e coordenador pedagógico) e implementadores de nível de rua lotados na Escola Sol (07 professoras). Nesse sentido, os dados obtidos e as reflexões que advieram da discussão dos resultados forneceram evidências importantes acerca da implementação do PAIC. Pesquisar como a implementação do PAIC ocorre através de diferentes grupos de agentes implementadores, que se organizam interagindo e defendendo diferentes perspectivas e valores e que, portanto, como agem, se fez importante para compreendermos como as políticas acontecem na sua formulação, como são repassadas aos implementadores de nível de rua, e como de fato, chegam aos usuários. Nessa perspectiva, as análises abrangeram quatro dimensões, sendo elas: (1) *percepções* dos agentes implementadores sobre o Programa; (2) *práticas e estratégias* dos agentes implementadores na implementação; (3) *formação e capacitação* e (4) *os contextos de vulnerabilidade social* que dificultam as condições de aprendizagem.

Por meio das análises das entrevistas, procurou-se verificar, sob o ponto de vista dos agentes implementadores, como ocorreram os processos de implementação, tendo como base os fatores elencados pela literatura que interferem em suas ações. Foram estabelecidas categorias que consideraram aspectos, como: a adesão dos agentes aos processos de implementação; a compreensão sobre o Programa; os processos de interação entre os agentes; as ações discricionárias presentes em suas ações; as formações e capacitações propostas pelo Programa; além da influência do contexto de vulnerabilidade social.

Ao analisarmos a compreensão, a adesão dos agentes implementadores a partir das concepções e princípios dos atores do alto escalão, por estarem envolvidos na formulação do Programa, essas duas categorias ficaram evidenciadas. A categoria de interação entre esses agentes pode ser explicada pelos distintos movimentos políticos e educacionais que moldaram a concepção de educação básica no Ceará. Esses movimentos reforçaram e destacam a proximidade entre os atores da SEDUC e da SME que atuaram em outras experiências como,

por exemplo, no município de Sobral, para posteriormente encontrarem-se nas respectivas Secretarias trazendo consigo a expertise necessária na implementação do PAIC.

Sobre o histórico de políticas, em resumo, o Ceará desde a década de 1970, iniciou o processo de municipalização das escolas estaduais, tornando-se um dos primeiros casos de descentralização no país. Em 1990, na educação, por meio do Decreto Nº 20.620 que instituiu o Programa de Municipalização do Ensino Público do Estado. Onde se iniciou ações de cooperação técnica e financeira entre o governo do estado e os municípios. O governo cearense foi um dos pioneiros na adoção de instrumentos de avaliação externa na gestão educacional com a criação, em 1992, do Spaece. Seguido, em 1995, com a Lei nº 12.452 que dispõe sobre o processo de municipalização do ensino público no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável do estado do Ceará e a proposta de governo “Todos pela Educação de Qualidade para Todos”. A SEDUC criou um grupo de trabalho para desenhar formas de cooperação técnica e financeira. A década de 1990 foi importante para dar base à construção de um regime de colaboração forte. Sem deixar de mencionar também elementos advindos da experiência municipal de Sobral, cujos aprendizados foram levados pelos agentes para a SEDUC, sendo fundamentais na reformulação e fortalecimento do regime de colaboração e na implementação do PAIC (VIEIRA, 2010; ABRUCIO, SEGGATTO E PEREIRA, 2017).

Outra perspectiva abordada nesta pesquisa foi a análise da compreensão da política a partir dos implementadores de nível de rua. Arretche (2001) afirma que, na implementação quanto mais conhecimento os implementadores possuem e quanto maior a compreensão sobre o programa, mais chances a política tem de ser exitosa. Na Escola Sol, constatou-se que, mesmo as professoras não possuindo uma compreensão geral sobre os objetivos e métodos do Programa, a política implementada obtêm sucesso, como observado nos resultados do Spaece-Alfa e no IDEB da Escola Sol, apresentados no capítulo 3 dessa pesquisa.

As entrevistas destacam como os contextos de implementação podem interferir na adesão e compreensão dos agentes implementadores ao programa em diferentes territórios, visto que, os processos políticos são complexos e permeados por questões como interesses, opiniões e graus de adesão ou resistências dos atores. No Ceará, questões de cunho político partidário influenciavam a capacidade de implementar políticas públicas. Em Fortaleza, o PAIC teve grande resistência do governo municipal anterior a 2013 e, apesar de assinar o termo de cooperação à política não era de fato implementada. Com a troca das lideranças políticas do governo e com a lotação de novos agentes na SEDUC, o Programa passou a ser

implementado a partir de mecanismos que invisibilizaram o PAIC. Esse processo pode ser analisado como uma estratégia do próprio município para tornar mais viável a implementação e diminuir o conflito político gerado nos anos anteriores. Por esse fator, Fortaleza, quando comparada com outros municípios do estado demorou apresentar resultados nas avaliações em larga escala mesmo após a implementação do Programa.

A implementação é um processo descentralizado que depende amplamente da capacidade discricionária dos sujeitos que estão envolvidos. A atuação dos agentes implementadores implica em algum grau de discricionariedade, de tal modo que ela é algo inerente. Os saberes da prática e do cotidiano formam um conjunto de representações e de valores que são interpretados, por esses sujeitos. Assim, é a discricionariedade que determina o serviço que será ofertado ao usuário pelos burocratas de linha de frente que lidam diretamente com questões que emergem no cotidiano das instituições (CAVALCANTI, LOTTA E PIRES, 2018; OLIVEIRA, 2019).

Na Escola Sol, a discricionariedade foi observada no cotidiano escolar com vistas a promover resultados positivos, visto que, os agentes de nível de rua estão favorecendo a aprendizagem dos alunos, ou seja, as crenças, os valores e visões de mundo acabam definindo a postura da escola e dos sujeitos que lidam com o Programa nesses espaços. Os entrevistados discorrem como trazem de casa ou compram materiais para os alunos, como acolhem devido às condições e vivências familiares, como realizam o acompanhamento das aprendizagens através de anotações pessoais, como se empenham em realizar um “reforço” que é oferecido na hora do recreio. As professoras exercem a autonomia e a liberdade para tomar decisões e fazer escolhas, desempenhando a sua discricionariedade na execução da política articulando a implementação do PAIC na Escola Sol, fazendo com que as questões de vulnerabilidade do território fossem superadas.

Diversos entrevistados afirmam que o PAIC, pode ser compreendido como um Programa que auxilia os municípios na gestão baseado em resultados. Ao mesmo tempo, permite também que as escolas contribuam, acrescentem e incorporem suas experiências pedagógicas abrindo espaços para que as escolas exerçam sua autonomia, considerando as experiências dos professores e as particularidades do público atendido. Escola e município conseguem atuar sobre fatores que o Programa não prevê em suas estratégias e ações. Então, mesmo que o Programa seja altamente centralizado na gestão, consegue atuar de forma descentralizada no pedagógico, ofertando autonomia e poder discricionário para os agentes que estão na ponta.

O processo formativo através de cursos de formação continuada e capacitações estão previstos no desenho, nas normas e diretrizes do Programa e é apresentado como um dos pontos centrais do PAIC. No que se refere à formação, os dados apontaram uma série de fatores que mobilizaram as professoras para que aderissem os cursos propostos. A SME de Fortaleza após receber o formato dos cursos pela SEDUC realiza adequações em relação ao modelo apresentado e aos materiais utilizados para que possam atender as especificidades de cada região, logo incidem diretamente sobre aquelas professoras considerando suas dificuldades apresentadas no cotidiano da sala de aula.

O Programa ajudou a difundir a crença de novas diretrizes em relação à formação dos professores, que foram implementadas alinhadas ao material estruturado e ao cotidiano da sala de aula, o que ocasionou um impacto direto nas práticas escolares. Em grande medida, as professoras acabaram por associar as formações e o material estruturado, materializando o Programa no “livrinho verde”, prática carregada de subjetividades que como discorrem Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020) concretiza o instrumento “currículo”. Embora aconteça essa associação, os materiais propostos pelo Programa, os cursos de formação, os sistemas de acompanhamento estão presentes na escola e são utilizados pelas implementadoras de forma a contribuir nas suas ações em prol da aprendizagem.

O PAIC conseguiu alinhar a formação continuada aos materiais estruturados promovendo melhorias nas práticas em sala de aula. A vista disso, Gatti (2013) prenuncia que a educação exige um profissional preparado para exercer práticas educativas contextualizadas atentando-se as especificidades atuais, a cultura do aluno, considerando suas expectativas escolares e trajetórias, conduzindo-os a aprendizagens eficazes. Formar bem os professores que atuam na educação básica realizando a formação continuada torna-se relevante no processo formativo dos professores alinhando a teoria, prática e as formas de ações complementando a formação inicial.

A análise das condições em que se desenvolve a problemática da vulnerabilidade social do território foi descrita por entrevistados lotados na Escola Sol. Os implementadores de alto escalão, apesar de reconhecerem a situação, indicam que no Programa não existem ações específicas para incidirem sobre o local considerando as questões que a vulnerabilidade do território impõe sobre a educação. Embora, o desenho do Programa, não apresente estratégias específicas de apoio que incidam diretamente às escolas no enfrentamento dos desafios impostos pela sobreposição das desigualdades existentes no território, não se pode deixar de levar em consideração que, quando o PAIC propõem os incentivos financeiros no

âmbito do Prêmio Escola Nota Dez, eles são pensados para promover melhorias nos resultados educacionais com equidade, visto que, as escolas não são excluídas, as que alcançam os resultados são contempladas. O Prêmio, que é dirigido às escolas, favorece a equidade quando oferece recursos para quem tem menos sem deixar de considerar através da divisão da cota parte do ICMS, que acaba por ajudar os municípios com menor capacidade estatal. Outros fatores também podem ser considerados no favorecimento da equidade como as atitudes dos professores, o desenho da política com princípios igualitários, pois quando está previsto em fazer o mesmo em todas as escolas para garantir uma igualdade, o Programa consegue gerar equidade.

Essa pesquisa não se propôs a pesquisar como o Prêmio incide diretamente na escola, contudo, duas pesquisas de Mestrado no âmbito da pesquisa financiada pela FAPESP podem contribuir na compreensão dessas questões e trazem evidências sobre alguns desses fatores: a dissertação de Mestrado de Bernardo Padula Schwaitzer (2021). Em sua pesquisa, o autor apresenta o PAIC e os condicionantes da implementação, intitulada: “PAIC: Arranjos de implementação e capacidades estatais”, busca-se compreender quais fatores condicionaram a implementação do Programa e ajudam a explicar os resultados da política. E a dissertação de Mestrado de José Marques Batista (2020): “Estudo do índice de qualidade educacional (IQE) e seu efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parcela discricionária da cota-parte do ICMS nos municípios do Ceará”. Batista analisa o Índice de Qualidade Educacional (IQE) e o efeito nos resultados educacionais e nas transferências da parte discricionária da cota-parte do ICMS nos 184 municípios do Ceará.

O Ceará é um estado com condições econômicas adversas e isso tem um peso nos resultados educacionais. A questão territorial e seus diversos fatores como acesso, lugar perigoso, condições urbanas problemáticas, são condições que influenciam para que os resultados apresentem-se negativos. Ainda sobre a questão da vulnerabilidade, os entrevistados destacaram as características do território marcado pela falta de acesso de bens e serviços e pela presença de facções que agravam as relações cotidianas da comunidade. A expectativa docente em relação aos alunos diminui à medida que se considera o ingresso em cursos superiores. Contrariando as condições que dificultam a implementação de políticas públicas, o Programa ajudou na compreensão pelos profissionais da escola que é possível alfabetizar as crianças na idade certa independentemente de sua condição social.

Contudo, considerando o contexto desfavorável do território onde a Escola Sol está inserida, acredita-se que as ações cotidianas das implementadoras de nível de rua têm ajudado



a superar essa condição, pois, mesmo diante de todos os fatores como: a baixa expectativa docente, a falta de acesso aos bens e serviços no território, a violência, a presença de facções, a ausência de estrutura familiar, caracterizando o território como de alta vulnerabilidade, a Escola Sol tem conseguido alcançar níveis elevados de aprendizagem gerando mais equidade.

Dessa forma, as análises reforçam a tese de que o Ceará vem implementando uma educação pública de qualidade para todos, conforme apontam os estudos realizados por Abrucio, Seggatto e Pereira (2017); Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017); Ribeiro, Bonamino, Martinic (2020). As entrevistas revelam que os resultados no desempenho educacional devem-se ao regime de colaboração, que vem sendo capaz de melhorar a oferta da educação nos municípios. O Programa tem sido capaz de alinhar o fortalecimento da rede municipal e escolas com a busca da melhoria do aprendizado dos alunos e reduzindo as desigualdades educacionais em territórios de alta vulnerabilidade, assim como se apresenta na Escola Sol.

Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017) alertam para alguns pontos cruciais a respeito das relações entre os processos de implementação e resultados educacionais, que implicam diretamente na promoção de equidade, de acordo com a literatura: a existência de um sistema de monitoramento da aprendizagem de cada aluno, ações de planejamento e acompanhamento nas escolas e dos níveis administrativos do Programa, indução de reorganização das redes municipais, formação de professores atrelados ao material estruturado, indução de políticas para a educação infantil, utilização dos resultados das avaliações externas na rede para correção de rumos e apoio aos municípios com resultados mais baixos (KASMIRSKI, GUSMÃO E RIBEIRO, 2017, P.869).

Alguns fatores revelaram-se a partir das análises, mas não estavam previstos nos objetivos dessa pesquisa e constituíram aspectos menos evidentes. Esses fatores podem ser temas para aprofundamentos futuros: um primeiro aspecto a se considerar é em relação ao Prêmio. Os recursos, incentivos e prêmios são traços marcantes e, em alguma medida, controversos das estratégias de implementação do PAIC. Atrelado aos resultados das avaliações do Spaece é necessário investigar sobre a real eficácia do Prêmio na promoção da aprendizagem, e como discorre Ball (2001), é necessário refletir sobre as políticas que focalizam “o desenvolvimento de uma cultura orientada para o desempenho”, pois podem acabar empregando a performatividade através de julgamentos, comparações e exposição como forma de controle do desempenho de indivíduos e instituições.

Outras formas de pesquisar a implementação do PAIC também podem ser consideradas: como os instrumentos de avaliação e monitoramento são utilizados na

implementação das ações das professoras; as capacidades estatais dos municípios e como essa questão pode interferir na implementação considerando os diferentes municípios.

Diante o exposto, é possível considerar que o PAIC é uma política importante na promoção da oferta da educação básica no Ceará. Os esforços políticos têm procurado fortalecer iniciativas no campo educacional. Ainda que, não tenham sido temáticas de discussão dessa pesquisa, os dados e a literatura revelam que o Programa compreende entre outras ações: a ampliação das matrículas da educação infantil; criação de escolas de tempo integral, ampliação de jornada escolar em outros espaços e tempos nos diversos equipamentos municipais, concursos públicos para contratação de novos docentes lotados em cargos efetivos; implementação de outras políticas educacionais nas quais o PAIC se apoia para ir mais longe; blindagem política, não deixando que questões políticas partidárias interfiram na implementação do Programa e esforços para ter gestores selecionados por critérios técnicos; rotina no PAIC, que faz com que as ações sejam sistematizadas criando práticas cotidianas e gerando aprendizagem para as escolas; assessoria técnica e pedagógica para que os municípios consigam implementar suas políticas; incentivos financeiros que auxiliam os municípios pequenos gerando mais equidade.

O PAIC, ao longo do tempo, conseguiu desenvolver um *path dependence*, considerando que quando uma política está funcionando e cumprindo seu objetivo não se justifica uma mudança de rota. O PAIC, em boa medida, possui um desenho detalhista que prevê metas e estratégias claras, cada ator cumpre a sua função, existe a correção de rotas, medidas claras que oferecem ao professor um parâmetro. São ofertadas formações continuadas; materiais orientadores que encaminha o professor para uma rotina de trabalho; realização de monitoramento e avaliação contínuos da aprendizagem; troca de experiências entre escolas e municípios; incentivos financeiros aos municípios e escolas em função do desempenho na educação.

Ainda que, o Programa apresente todos esses fatores considerados positivos, também apresentou alguns limites e fragilidades, conforme revelaram as entrevistas. Consideramos que, além da formação continuada de professores, outras ações são necessárias para a alfabetização das crianças, dentre as quais destacamos: ações de infraestrutura, de organização das redes de ensino e das escolas, tais como melhorias das condições físicas e materiais das escolas e também de trabalho dos professores; sistematização dos cursos de formações com a entrega dos materiais estruturados no início do ano letivo; busca de soluções que atendam às necessidades de professores e de alunos considerando o local, assim, passa-se a considerar os

diferentes territórios esforçando ações no atendimento específico de cada público; incipiência do PAIC no EFII, os implementadores ainda estavam sem saber como proceder e como implementar o Programa nessa etapa de ensino.

O conjunto de dados apresentados no capítulo 3, assim como, nas pesquisas de Gusmão e Ribeiro (2011); Kasmirski, Gusmão e Ribeiro (2017); Abrucio, Seggatto e Pereira (2017); Mota, Biar e Ramos (2019), Ribeiro, Bonamino e Martinic (2020), permitem afirmar que o Ceará, apesar de ser um dos estados mais pobres quando se considera o rendimento mensal per capita, tem se destacado positivamente no contexto educacional. Quando tomamos a média do IDEB, fica claro que é possível verificar um contexto de melhoria dos indicadores educacionais do Ceará ao longo dos mais de dez anos de implementação do PAIC. Esses resultados positivos também se fazem presentes no sistema de avaliação do Ceará, o Spaece. O PAIC é fruto de um processo de coalizão no estado onde, o investimento na educação passou a ser prioridade para todas as crianças, independentemente de sua origem, desempenhando um papel importante na redução das desigualdades educacionais. Além dos resultados positivos nas avaliações, essas pesquisas têm demonstrado que o estado tem conseguido alcançar níveis significativos quando considerado a equidade educacional. A busca da compreensão de como o PAIC é implementado na Escola Sol, ajudou na compreensão das ações desses implementadores e, em como essas ações têm influenciado nos resultados alcançados. Pois, como ressalta Oliveira (2019) a política no nível local e como ela se desenvolve no cotidiano é um fator importante para se compreender a dinâmica das políticas públicas e, conseqüentemente, seu sucesso ou fracasso.

Essas conclusões corroboram a literatura estudada sobre a importância da fase de implementação de uma política, sem desconsiderar as ações dos agentes implementadores que colocam em prática as diretrizes junto ao público-alvo e atuam de acordo com seus valores, referências e contextos que se apresentam transformando a política. Porém, mais relevante que essa própria conclusão, é que esse estudo reforça as evidências que o Ceará tem conseguido implementar uma política de responsabilização preocupada com a equidade. Em tempos de incertezas, considerando o aumento das desigualdades, o PAIC sinaliza a importância de lidar com os paradoxos e discontinuidades das políticas educacionais, e serve de exemplo de implementação de uma política educacional bem consolidada que entrega o que é previsto nos seus objetivos: colaboração, apoio técnico e financeiro; contribuindo para a melhoria da educação das crianças e dos jovens, independentemente da sua condição social.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 39-70. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso em: 20/07/2019.
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo**. 1. ed. São Paulo: Instituto Natura, v. 300, 75p, 2017. Disponível em: <[https://www.observatoriodopne.org.br/\\_uploads/\\_posts/53.pdf?1130526700](https://www.observatoriodopne.org.br/_uploads/_posts/53.pdf?1130526700)>. Acesso em: 28/05/2019.
- AGUIAR, R. R.; GOMES, I. F.; CAMPOS, M. C. (Orgs.). **Educação de qualidade começando pelo começo: Relatório final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar**. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Ceará, 2006.
- ALGEBAILLE, Eveline. **Escola Pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj, 2009.
- ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B., (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001. p. 43-56.
- BALL, Stephen. Diretrizes Políticas Globais e Relações Políticas Locais em Educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, P. 99-116, jul/dez 2001.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BEN AYED, C. As desigualdades socioespaciais de acesso aos saberes: uma perspectiva de renovação da sociologia das desigualdades escolares?. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 120, p. 783-803, jul.-set. 2012.
- BONAMINO, A.M.C.; MOTA, M. O.; RAMOS, M. E. N.; CORREA, ERISSON VIANA. Arranjo institucional de implementação do PAIC e burocratas de médio escalão. In: Lotta, Gabriela. (Org.). **Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Brasília: ENAP, 2019, p. 193-224.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF: Inep, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República-Casa Civil-Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15/04/2021.

BRASIL. **LDB - lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. **Presidência da República**. Brasília: Diário Oficial da União - Seção 1 - 23/12/1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 04/03/2021.

BRASIL. **Planejando a próxima década – conhecendo as vinte metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Ministério da Educação / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014.

BROOKE, N. Responsabilização Educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**, v. 1, n. 1, 2008.

CAPELLA, Ana. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, pp. 25-52, 1º semestre de 2006.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAVALCANTI, Sérgio; LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho Contribuições dos estudos sobre burocracia de nível de rua. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília, IPEA: ENAP, 2018, p. 227-246.

CEARÁ. **Lei nº 14.026/2007** (Cria o Programa Alfabetização na Idade Certa – PAIC). 2007.

CEARÁ. Secretaria da Educação. Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: **o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC) no Ceará**. Secretaria da Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Fortaleza: SEDUC, 2012.

CEARÁ. **Lei nº 15.923**, de 15 de dezembro de 2015 (Institui o Prêmio Escola Nota Dez, destinado a premiar as escolas públicas com melhores resultados de aprendizagem no segundo, quinto e nono anos do ensino fundamental).

CEARÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará**. Fortaleza: SEE, 2012. Disponível em: <[http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/biblioteca/livro\\_regime\\_de\\_colaboracao.pdf](http://www.paic.seduc.ce.gov.br/images/biblioteca/livro_regime_de_colaboracao.pdf)>. Acesso em: 02/03/2019.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. **Anuário do Ceará**. Fundação Demócrito Rocha. Disponível em: <<https://www.anuariodoceara.com.br/fortaleza/>>. Acesso em: 05/07/2020.

CEARÁ. Secretaria da Educação. **Educação de qualidade em regime de colaboração**. Ana Gardennya Linard Sírio Oliveira (Org.), Fortaleza: SEDUC, 2020. Disponível em: <[https://www.seduc.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/37/2020/12/livro\\_educacao\\_em\\_regime\\_de\\_colaboracao\\_virtual.pdf](https://www.seduc.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/37/2020/12/livro_educacao_em_regime_de_colaboracao_virtual.pdf)>. Acesso em: 04/05/2021.

COSTA, Valeriano. Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. Ideias – **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP**, v. 6, n. 2, jul./dez. 2015.

CORREA, Erisson Viana. **Accountability na educação: impactos do Prêmio Escola Nota Dez no sistema público de ensino do Ceará.** Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

COELHO, Jianne Ines Fialho. **Avaliação do Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica na UFOP: o pensamento atual, o trabalho educativo e administrativo sob a perspectiva dos egressos.** Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Ouro Preto, Departamento de Educação, 2019.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F. S.; RIBEIRO, V. M. Estratégias de gestão da educação e equidade: o caso do programa aprendizagem na idade certa (mais PAIC). **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, ago. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13904>>. Acesso em: 13/11/2020.

DUBET, François Les dilemmes de la justice. In: DEROUET, J-C.; DEROUET-BESSON, M-C. **Repenser la justice dans le domaine de l'éducation et de la formation.** Lyon: Peter Lang, p. 29 – 46, 2009.

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

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.** Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza. 2014. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>. Acesso em: 22/02/2021.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Sala Situação**, 2020. Disponível em: <<http://salasituacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/sala-situacao/mapa/index>>. Acesso em: 20/12/2020.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Organograma SME Fortaleza.** Disponível em: <<http://organograma.sme.fortaleza.ce.gov.br/html/>>. Acesso em: 06/04/2021.

FRANCO, C. *Et. al* Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares” **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUSTER, Danilo André. Burocracia e políticas públicas: uma análise da distribuição e ocupação dos cargos e funções em comissão da prefeitura de São Paulo. **IX Congresso CONSAD de gestão pública.** 2016. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/bc-gest%c3%a3o-de-pessoas-07.pdf>>. Acesso em: 20/04/2021.

GATTI, B. Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 50, p. 51-67, out./dez. 2013. Editora UFPR.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6º Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIUSTO, Silvana Menegoto Nogueira Di. **A implementação do Pnaic na rede de ensino do município de São Paulo em territórios vulneráveis**. São Paulo/UNICID, Dissertação de mestrado, 2018.

GIUSTO; Silvana Menegoto Nogueira Di; RIBEIRO, Vanda Mendes. Implementação de Políticas Públicas: conceito e principais fatores intervenientes. In: **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-10, 2019.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. 8º ed. Rio de Janeiro: Record. 2004.

GUSMÃO, Joana Buarque de; RIBEIRO, Vanda Mendes. Colaboração entre estado e município para a alfabetização de crianças na idade certa no Ceará. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 9-34, dez. 2011.

HILL, H. C. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13, no. 3, pp. 265–282, 2003.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/Fortaleza/panorama>>. Acesso em 20/06/2020.

INEP, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório SAEB/ANA 2016: panorama do Brasil e dos estados**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2018. Disponível em: <[https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_exames\\_da\\_educacao\\_basica/relatorio\\_saeb\\_ana\\_2016\\_panorama\\_do\\_brasil\\_e\\_dos\\_estados.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_saeb_ana_2016_panorama_do_brasil_e_dos_estados.pdf)>. Acesso em: 21/04/2019.

INEP, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB: Resultados e metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 21/04/2019.

INEP, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 21/04/2019.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2144:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 23/02/2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Editores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília: IPEA, 2015.

IPECE. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Ceará. **Mapa territorial dos bairros e regionais de Fortaleza**. Governo do Estado do Ceará. Fortaleza, 2020. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1//11//pdf/MaparegionaisFortaleza2019.pdf>>. Acesso em 20/06/2020.

KASMIRSKI, Paula; GUSMAO, Joana; RIBEIRO, Vanda. O PAIC e a equidade nas escolas de ensino fundamental cearenses. **Aval. Educ.**, São Paulo, v. 28, n. 69, p. 848-872, set./dez. 2017.

KASMIRSKI, Paula. Relatório da pesquisa quantitativa. **Projeto Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em contexto de vulnerabilidade social Seleção de escolas para a pesquisa de campo**. Agosto de 2019.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista de la CEPAL**, Chile, n.75, p.171-189. dec. 2001.

KAZTMAN, R. **Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social. Borrador para discusión. 5 Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones**. México: BID-BIRF-CEPAL, 2000. Disponível em: <<http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/taller5/24.pdf>>. Acesso em: 03/04/2020.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia e juntando as coisas. *In*: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**, Volume 1. Brasília, ENAP, 2006.

KOSLINSKI, M. CUNHA, C. P; ANDRADE, F. M. Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 108-137, set./dez. 2014.

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, Michel. **Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Tradução: Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília, Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. São Paulo/FFLCH, Tese de doutorado, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. 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, Gabriela Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas *In*: LOTTA Gabriela (Org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. 1ed. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, p. 463-492, 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>> Acesso em: 10/12/2020.



LOTTA, Gabriela ; SANTIAGO, Ariadne. Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia. **BIB**, São Paulo, n. 83, 2018, pp. 21-42.

LOUZANO, Paula. *Et al.* Implementação de políticas educacionais: elementos para o debate e contribuições para o campo. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v.8, n.2, p.102-133, jul./dez. 2018.

LUDKE, M. ANDRE, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2ª ed. Rio de Janeiro: EPU, 2018.

MACHADO, Rosane pinheiro; CAMPOS, Luiz Augusto. Curso de Escrita Acadêmica: problema de pesquisa. Instituto de Bioética, Direitos Humanos e Gênero. **Youtube**. 30min.24s. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=GgM1WgSGMtQ&t=38s>>. Acesso em: 21/08/2020.

MAIA, Maria Irani Mendes. **O PAIC como política de responsabilização e gestão por resultados: a experiência de Limoeiro do Norte – CE na voz de seus protagonistas**. Mestrado em Educação e Ensino, Universidade Estadual do Ceará, Limoeiro do Norte, Biblioteca Central Prof. Antônio Martins Filho, Campus do Itaperi, 2016.

MAIA. Maurício Holanda. Firmando os alicerces da igualdade de oportunidades educacionais: o Programa Alfabetização na Idade Certa do Ceará. *In*: MELLO, J; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. (Org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília, IPEA, p. 155-172, 2020.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas públicas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAPURUNGA, José. **Bom Jardim**. Coleção Pajeú. Fortaleza: Secultfor, 2015.

MEYERS, Marcia; VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. *In*: PETERS, G & PIERRE, J. **Administração Pública Contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, p. 09-27, 2001.

MORTATTI, M. R. L. Alfabetização no Brasil: conjecturas sobre as relações entre políticas públicas e seus sujeitos privados. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, p. 329-341, maio/ago. 2010.

MOTA, Maria Océlia. **Entre a meritocracia e a equidade: O Prêmio Escola Nota Dez na percepção e atuação de agentes implementadores**. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

MOTA, Maria Océlia; BIAR, Liana de Andrade e RAMOS, Maria Elizabete. A implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa no Estado do Ceará. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019.

OBSERVATÓRIO DO PNE. Acompanhe as 20 metas do PNE. **Observatório do PNE**. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em 06/04/2021.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Dalila A. Nova Gestão Pública e Governos democrático-populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **A implementação dos programas Bolsa-Família e Oportunidades sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base**. Belo Horizonte/UFMG, Tese de doutorado, 2014.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A implementação de políticas educacionais no nível micro: uma análise a partir dos profissionais da escola no contexto da prática. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, v. 4, p. 1-17, 2019. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12972/209209210889>>. Acesso em: 26/04/2019.

OLIVEIRA, B. R.; PEIXOTO, M. C. L. Educação, pobreza e programas de transferência de renda: A implementação do Programa Oportunidades no México. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 27 n°71, 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. ABRUCIO, Fernando Luiz. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>>. Acesso em: 28/07/2019.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 596-613, ago. 2013. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000200011&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000200011&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 21/06/2020.

PEREIRA, Flavio Alves. **A incidência das políticas de responsabilização do estado do Ceará nas ações de gestão pedagógica em âmbito municipal – o caso da Escola Maria Nair (IPU-CE)**. Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública Instituição de Ensino: Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Biblioteca Central da UFJF, 2014.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de Políticas Educacionais atualmente?. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 21/06/2020.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. Burocracia de nível de rua e (re)produção de desigualdades sociais: comparando perspectivas de análise. In.: PIRES, R. R. C (org.). **Implementando desigualdades**: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. Desigualdades de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 221/233, maio-ago. 2010.

RIBEIRO, V.M. **Implementação de políticas educacionais e equidade em contextos de vulnerabilidade social**. Projeto de Pesquisa. Universidade Cidade de São Paulo. FAPESP, s/d.

RIBEIRO, V.M.; VOVIO, C.L. Desigualdade Escolar e Vulnerabilidade social nos territórios. **Educar em Revista**. Curitiba, Brasil, v.33, n. especial 2, p.71-87, set. 2017.

RIBEIRO, L. C. Q.; KOSLINSKI, M. C. A. Metropolização da questão social e as desigualdades de oportunidades educacionais no Brasil. in RIBEIRO, L. C. Q, KOSLINSKI, M. C, ALVES, F.; LASMAR, C. (Orgs). **Desigualdades Urbanas, Desigualdades Escolares**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, p. 33-66, 2010.

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

RIBEIRO, Vanda Mendes; BONAMINO, Alicia; MARTINIC, Sergio. Implementação de políticas educacionais e equidade: regulação e mediação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 50, n. 177 p. 698-717, Sept. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/zDcnNmRQ8sFF7s7v3qwX7wN/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 28/04/2021.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, p. 1179-1193, 2018.

SOARES, F.; ANDRADE, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

SOARES, F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.1, p. 147-165, jan - jun. de 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Benjamim Diego Lucas. **Relatório de campo: escola municipal de ensino infantil e fundamental**. Novembro de 2019.

TORRES, H. G. *et al.* Educação na periferia de São Paulo 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. da G. et al. E. Perfis do Professorado da Rede Pública de São Paulo: 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.**

VIEIRA, S. L. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. *In:* OLIVERA, R. P.; SANTANA, W. (org.) **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, p. 271-286, 2010.

VIDAL, Eloisa Maia et al. Expectativas docentes e aprendizagem: explorando dados do questionário da Prova Brasil 2015. **Educação e Pesquisa.** 2019, v. 45. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945201657>>. Acesso em 20/04/2021.

VÒVIO, Claudia Lemos; RIBEIRO, Vanda Mendes; MARCUCCI, Fernanda; EBIZERO Taila. **Implementação de Políticas Educacionais e Equidade em contexto de vulnerabilidade social:** Oficina de Dados Dimensão 07, 2019.

WINTER, Soren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. *In:* PETERS, G. & PIERRE, J. **Administração Pública Contemporânea.** São Paulo: Editora UNESP, 2013.

## APÊNDICE A– Roteiro semiestruturado da entrevista implementadores médio escalão e alto escalão

### ROTEIRO I - SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA IMPLEMENTADORES MÉDIO ESCALÃO E ALTO ESCALÃO

Proposta da dinâmica para:

- Responsável pelo PAIC na SEDUC (COPEM),
- Responsável pela CREDE Fortaleza (CECOM),
- Gerente regional,
- Gerente municipal,
- Diretor escolar,
- Vice-Diretor escolar,
- Supervisor Pedagógico.

DIMENSÃO	QUESTÕES NORTEADORAS
<b>Dimensão 1 - Introdução</b>	<p>História de vida – família, estudos. Experiências profissionais anteriores. Seleção para a função (SEDUC, SME, CREDE, etc.). Treinamento para atuar no PAIC.</p>
<b>Dimensão 2 – Funcionamento do PAIC</b>	<p>1.1 Solicitar uma síntese/descrição do que é a essência ou a dimensão mais relevante do PAIC (Porque a Secretaria do Estado decidiu implementar esse Programa?). 1.2 Com que órgãos, instâncias e agentes se relacionam e com qual finalidade. 1.3 Relação da SEDUC com as ESCOLAS. 1.4 Iniciativas da COPEM junto às CREDES, a CECOM, a SME, aos gerentes regionais e municipais. 1.5 Reuniões e treinamentos junto nas CREDES; MUNICÍPIOS; ESCOLAS. 1.6 Responsáveis pela elaboração das formações do PAIC. 1.7 Dado o organograma de funcionamento do PAIC, quais as interações com outros agentes/instâncias, responsáveis pelo Programa e quais práticas são consideradas mais relevantes.</p>
<b>Dimensão 3 – Condições de Implementação do Programa</b>	<p>2.1 Como era antes e como é agora. O que mudou? Como a Secretaria se organizou para implementar o PAIC? 2.2 Formação e capacitação da sua equipe 2.3 Detalhamento da organização do trabalho interno à equipe 2.4 Dia-a-dia da equipe responsável pela implementação do PAIC 2.5 Estratégias de implementação do PAIC e de adesão nas CREDES, MUNICÍPIOS, ESCOLAS (comunalidades e diferenças) . 2.6 Como se dá a comunicação com os MUNICÍPIOS e demais instâncias e agentes para fazer chegar o PAIC? 2.7 Estratégias para lidar com conflitos. 2.8 Estratégias para lidar com resistências. 2.9 Superação.</p>

	<p>2.10 Há alguma estratégia para lidar com crianças com dificuldade de aprendizagem?</p> <p>2.11 Escolas em territórios vulneráveis - formas específicas de implementação do PAIC (Relato de uma experiência escolar específica).</p>
<p><b>Dimensão 4 – Percepções sobre o Programa</b></p>	<p>3.1 Principais avanços educacionais e sociais.</p> <p>3.2 Maiores dificuldades na implementação do PAIC (SECRETARIA ESTADUAL, CREDES e MUNICÍPIOS).</p> <p>3.3 Desafios educacionais ainda não solucionados e motivos.</p> <p>3.4 Novos desafios.</p> <p>3.5 Sugestão de mudanças no desenho do PAIC.</p> <p>3.6 Suficiência dos recursos humanos, materiais e financeiros para a implementação do PAIC.</p> <p>3.7 Percepção sobre a gestão pública da educação no Ceará e no país.</p> <p>3.8 Possível mudança da visão de gestão pública após a experiência do PAIC.</p>

## APÊNDICE B – Roteiro semiestruturado da entrevista implementadores nível de rua

### ROTEIRO II - SEMIESTRUTURADO PARA ENTREVISTA IMPLEMENTADORES DE NÍVEL DE RUA

Proposta da dinâmica para:

- Professores.

DIMENSÃO	QUESTÕES NORTEADORAS
<b>Dimensão 1 - Introdução</b>	<p>História de vida – família, estudos. Formação inicial para a docência. Tempo de experiência na função. Experiências profissionais anteriores. Situação funcional. Atribuições e responsabilidades específicas como professor.</p>
<b>Dimensão 2 - Funcionamento do PAIC</b>	<p>1.1 Solicitar uma síntese da história do PAIC no Ceará, e, especificamente em Fortaleza. 1.2 Solicitar uma síntese/descrição do que é a essência ou a dimensão mais relevante do PAIC (Por que a Secretaria do Estado decidiu implementar esse Programa?) 1.3 Solicitar a identificação de ações do PAIC relacionadas às escolas e à atuação dos docentes/coordenador pedagógico. 1.4 Solicitar a identificação de materiais didáticos e recursos pedagógicos ofertados pelo PAIC e a avaliação sobre esses materiais e recursos. 1.5 Solicitar a sugestão de mudanças no âmbito do PAIC que favoreçam as escolas no alcance de metas estabelecidas. 1.6 Solicitar a identificação de impactos ou mudanças do PAIC EFII sobre a atuação profissional (como docente ou coordenador pedagógico).</p>
<b>Dimensão 3 - Condições de Implementação do Programa</b>	<p>2.1 Com quais órgãos, instâncias e agentes sua escola se relaciona e com qual finalidade. 2.2 Como se dá a relação da sua escola com a SEDUC, SME e gerentes regionais e municipais do PAIC. 2.3 Identificar se há relações da escola com outras e que tipo de relação é estabelecida (De oferta de apoio e ajuda? De recebimento de apoio e ajuda?) 2.4 Como se dá a formação de professores/coordenadores pedagógicos (quem são os atores que realizam essas formações, qual o conteúdo etc.) e qual sua avaliação sobre esses processos. 2.5 Solicitar a identificação de estratégias para lidar com conflitos, resistências e superação de problemas pelo PAIC. 2.6 Visão e expectativas sobre as crianças e familiares beneficiárias da escola. 2.7 Verificar se/e como acontece formas específicas de implementação do PAIC em territórios vulneráveis. 2.8 Verificar se há alguma estratégia para lidar com crianças com dificuldade de aprendizagem. 2.9 Verificar com veem a importância dos pais no aprendizado da escrita e da leitura das crianças/como os familiares dessa escola se relaciona com esse requisito/como os familiares dessa escola colaboram com a aprendizagem/se colaboram ou atrapalham/se conhecem o PAIC. 2.10 Solicitar a análise sobre a qualificação profissional necessária (saberes, experiência, disposições etc.) para atuar no PAIC, atingindo as metas estabelecidas. 2.11 Solicitar a análise sobre as condições de trabalho, infraestrutura e recursos materiais e humanos disponíveis para implementar o PAIC na escola.</p>

<p><b>Dimensão 4 – Percepções sobre o Programa</b></p>	<p>3.1 Solicitar o relato do processo de adesão da escola ao PAIC EFII (Como foi recebido pela comunidade escolar, professores, gestor, coordenador pedagógico, familiares e responsáveis pelos alunos).</p> <p>3.2 Identificar a percepção do professor/coordenador quanto à adesão dos profissionais de educação ao PAIC (resistências, conflitos, consensos etc.).</p> <p>3.3 Questões relacionadas à transição entre EFI e EFII e se PAIC EFII ajuda em ações referentes a essa transição.</p> <p>3.4 Identificar a percepção de mudanças no PAIC e suas repercussões para o trabalho docente e do coordenador pedagógico na escola.</p> <p>3.5 Principais avanços educacionais e sociais.</p> <p>3.6 Oportunidades de profissionalização e de formação docente e do coordenador pedagógico.</p> <p>3.7 Sugestão de mudanças no desenho do PAIC.</p>
<p><b>Dimensão 5 – Ações específicas do PAIC EFII</b></p>	<p><i>Spaece</i></p> <p>4.1 Solicitar o relato de como chegam à escola e são divulgados entre professores os resultados do Spaece.</p> <p>4.2 Solicitar a análise da função do Spaece para a escola e para a atuação dos professores.</p> <p>4.3 Principais vantagens e desvantagens do Spaece.</p> <p><i>Currículo PAIC</i></p> <p>4.4 Solicitar a descrição do documento curricular oficial do PAIC e sua função para atuação docente.</p> <p>4.5 Solicitar o relato de como o documento curricular é empregado no âmbito da escola.</p> <p>4.6 Solicitar a análise do documento curricular (se colabora ou não para traçar planos de ensino, definir aprendizados, selecionar conteúdos etc.).</p> <p><i>Acervo de literatura</i></p> <p>4.7 Há acervo de literatura no PAIC (quais livros, quantidade de livros versus número de alunos etc.)</p> <p>4.8 Se sim, solicitar o relato de como esse acervo é mobilizado nas aulas (se os professores e alunos têm os livros disponíveis na escola e acessam esses materiais, em quais situações/momentos da rotina são empregados etc.).</p> <p>4.9 Solicitar a análise do acervo (se colabora ou não para formação do leitor no âmbito da escola.)</p> <p>4.10 Sugestão de mudanças no acervo.</p> <p><i>Livros didáticos, Cadernos de apoio para professores e alunos e Software Luz do Saber</i></p> <p>4.11 Solicitar a identificação dos livros didáticos e materiais didáticos fornecidos pelo PAIC às escolas.</p> <p>4.12 Solicitar o relato de como esses materiais são mobilizados nas aulas (se os professores e alunos têm esses materiais disponíveis na escola e acessam esses materiais, em quais situações/momentos da rotina são empregados etc.).</p> <p>4.13 Solicitar a análise desses materiais didáticos (se colaboram ou não para o processo de ensino e aprendizagem de Língua Portuguesa, se convergem para o alcance das metas estabelecidas no PAIC etc.).</p> <p>4.14 Sugestão de mudanças nos materiais didáticos.</p>