

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS COMO ESPAÇO DE (RE)PRODUÇÃO DE DESIGUALDADES: INVESTIGANDO A POLÍTICA DE CORREÇÃO DE FLUXO NO RIO DE JANEIRO¹

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS COMO ESPACIO DE (RE)PRODUCCIÓN DE DESIGUALDADES: INVESTIGANDO LA POLÍTICA DE CORRECCIÓN DE FLUJO EN RIO DE JANEIRO

POLICY IMPLEMENTATION AS A LOCUS FOR THE REPRODUCTION OF INEQUALITIES: DELVING INTO RIO DE JANEIRO'S ACCELERATED LEARNING POLICY

Marina MEIRA²
Maria de Fátima Magalhães de LIMA³
João Carlos GINO⁴

RESUMO: O artigo analisa aspectos da implementação da política de correção de fluxo desenvolvida na rede pública municipal do Rio de Janeiro entre 2009 e 2014, e discute as práticas de categorização e julgamento realizadas sobre seus usuários. Além de análise documental, trabalhamos com dados quantitativos para compreender os perfis e as trajetórias dos estudantes atendidos. Em seguida, selecionamos uma escola para estudo de caso e conduzimos entrevistas com 32 membros da comunidade. Destacamos o perfil de maior vulnerabilidade social dos alunos inseridos em turmas de correção de fluxo e a baixa cobertura da política, o que contrasta com o atendimento a alunos sem o perfil previsto. Discutimos, ainda, o exercício da discricionariedade dos agentes no encaminhamento desses alunos para as chamadas “turmas de projeto”. Observamos que julgamentos morais impactaram decisões alocativas, numa constante tentativa de “salvar” os alunos mais “merecedores” por meio da oferta de melhores recursos ou percursos escolares.

PALAVRAS-CHAVE: Correção de fluxo. Discricionariedade. Implementação de políticas. Desigualdade.

¹ Agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), com a colaboração do Itaú Social, o apoio financeiro para as traduções deste artigo para o inglês e o espanhol.

² Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Professora do Colégio Pedro II (CP2), Rio de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5713-2384>. E-mail: marina.meiraoliveira@gmail.com

³ Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutorado em Educação. Membro da Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE). Gerente Técnica do CAO Educação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7829-8383>. E-mail: 13fatimamlima@gmail.com

⁴ Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro – RJ – Brasil. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação. Professor da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-Rio). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7452-0098>. E-mail: joao.gino87@gmail.com

RESUMEN: *Al articular los resultados de dos investigaciones centradas en el mismo objeto en diferentes niveles, el presente artículo analiza aspectos de la implementación de la política de corrección de flujo desarrollada en la red pública municipal de Río de Janeiro entre 2009 y 2014, y discute las prácticas de categorización y juicio realizadas por los agentes escolares sobre los usuarios de la política en una escuela seleccionada. Desde un enfoque cuanti-quali, y en diálogo con autores del ámbito de la Ciencia Política y la Administración Pública (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003, LOTTA, 2019), mostramos cómo la política estuvo marcada por una baja cobertura en relación a la demanda de alumnos con distorsión de edad/grado en la red, mientras que se atendió a alumnos sin el perfil esperado. También analizamos cómo se ejerció la discrecionalidad de los directores y profesores a nivel local en cuanto a la remisión de estos alumnos a las llamadas "clases de proyecto".*

PALABRAS CLAVE: *Corrección de flujo. Discrecionalidad. Implementación de políticas. Desigualdad.*

ABSTRACT: *By articulating the results of two research projects focused on the same object, though in different levels, the present article analyzes key aspects of the implementation of an accelerated learning policy for overage students in Rio de Janeiro's public school system, between 2009 and 2014. It also discusses the processes of categorization and discretionary judgement exercised by school agents on the students targeted by the policy in a particular school context. By combining a quantitative and qualitative approach and turning to contributions from the fields of Political Science and Public Administration (LIPSKY, 1980; MAYNARD-MOODY; MUSHENO, 2003; LOTTA, 2019), we conclude that few overage students were served by the policy, while others who were not part of its target groups were granted access to its benefits. We also discuss how school principals and teachers exercise discretion as to which students are assigned to special classes at the local level.*

KEYWORDS: *Accelerated learning. Discretion. Policy implementation. Inequality.*

Introdução

Quando trazemos à tona a temática do direito à educação no Brasil, dificilmente escapamos à celebração da conquista democrática representada pela Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ao lado de outros direitos sociais como saúde, habitação e segurança, a lei máxima do país busca garantir que, em meio às profundas desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira, todos os cidadãos tenham suas necessidades essenciais atendidas, e seu bem-estar promovido por meio de políticas públicas. Contudo, a disposição legal de direitos é apenas o patamar normativo para que essas demandas sejam efetivamente garantidas.

Esse processo depende, na realidade, da concretização dessas normativas em serviços públicos entregues cotidianamente à população pelos chamados “burocratas de nível de rua”, que materializam a imagem do Estado para os cidadãos na provisão de políticas públicas em suas diferentes agências: escolas, hospitais, centros de assistência social, entre outros (LIPSKY,

1980; LOTTA, 2019). São nesses espaços habitados por pessoas reais – com identidades e trajetórias distintas – atuando em meio a condições adversas, que as desigualdades focalizadas por grande parte das políticas sociais são, com efeito, combatidas e/ou (re)produzidas.

No caso do direito à educação, isso é especialmente significativo quando tratamos de duas – das três – dimensões que manifestam esse direito: acesso, permanência e aprendizagem (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005). Em relação à primeira, muitos são os estudos que evidenciam o caráter excludente do baixo acesso à escolarização formal que historicamente caracterizou o Brasil (NUNES, 2000). Diante desse cenário de desigualdade de oportunidades, diversos movimentos sociais reivindicatórios começaram a se organizar na luta pela democratização do acesso à escola, culminando na sua progressiva (e tardia) ampliação a partir da década de 1960.

No entanto, as tensões que se buscava conter com a expansão de vagas no sistema educacional foram agravadas quando se passou a observar que parcela das crianças e jovens que ingressavam na escola apresentava uma dificuldade significativa de progressão no interior do sistema (RIBEIRO, 1991), vivenciada principalmente pelos alunos que antes sequer o acessavam. Desse modo, embora o direito à educação compreendido no acesso à escola venha sendo cada vez mais garantido pela progressiva universalização da oferta educacional, a persistência do chamado “fracasso escolar” (PATTO, 1999) sinaliza que o direito à permanência e à aprendizagem ainda não se efetivou – ou foi materializado – com equidade.

No movimento para conter as desigualdades observadas a partir da expansão das matrículas no ensino fundamental, diversas políticas educacionais foram implementadas nos estados e municípios do país. Entre elas, estão as políticas de correção de fluxo, desdobradas em programas e projetos de aceleração da aprendizagem, que têm como objetivo corrigir a distorção idade-série dos alunos com dois ou mais anos de atraso escolar. De acordo com o desenho dessas políticas, os alunos são organizados temporariamente em turmas especiais com currículo, material e abordagem didática padronizados. Corrigido o atraso escolar, a política prevê a posterior reenturmação desses alunos em turma regular, em ano escolar mais avançado, adequado à faixa-etária, corrigindo sua defasagem idade-série e recuperando sua aprendizagem.

Entretanto, diversos mapeamentos realizados a respeito desses programas (intensificados na década de 1990), como aquele desenvolvido por Parente e Lück (2007), apontam para problemas enfrentados ao longo de sua implementação. Dentre eles, estão as falhas estruturais relacionadas à falta de material didático adequado e formação docente, a baixa adesão à proposta de progressão continuada, o alcance limitado do público-alvo da política,

para além de uma forte resistência da comunidade escolar em lidar com os alunos multirrepetentes, geralmente reconhecidos como indisciplinados, desmotivados e difíceis.

Considerando a relevância e a atualidade das políticas de correção de fluxo como estratégia de combate às desigualdades escolares, Lima (2016) e Oliveira (2017) desenvolveram duas pesquisas articuladas que buscaram compreender, em diferentes níveis, como elas são efetivamente implementadas nos contextos subnacionais e quais são as dinâmicas que potencializam as chances de que desigualdades pré-existent sejam reproduzidas na linha de frente da implementação. Para tanto, as autoras elegeram o caso da política de correção de fluxo desenvolvida na rede municipal de educação do Rio de Janeiro a partir de 2009, e procuraram estabelecer um diálogo com os estudos de implementação. Estes, originalmente concentrados nos campos da Ciência Política e Administração Pública, vêm sendo cada vez mais apropriados por diferentes áreas do conhecimento, mas ainda se fazem pouco presentes no campo da Educação (OLIVEIRA, 2019).

Buscando contribuir nesse sentido, trazemos neste artigo os principais resultados dessas duas pesquisas, partindo de uma visão sistêmica que reconhece a necessidade de articulação entre as fases da agenda, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006). É importante destacar que essa divisão tradicional representa menos uma delimitação clara de estágios sequenciais, e mais uma forma de aproximação ao complexo processo de produção de políticas. A partir desse esforço conjunto, procuramos apontar alguns dos principais desafios que se interpõem à garantia do direito à educação em suas dimensões de permanência e aprendizagem para todos, podendo levar à (re)produção de desigualdades até mesmo na materialização de políticas que buscam combatê-las, a exemplo dos projetos de correção de fluxo.

Nesse sentido, nas próximas seções, buscamos: 1) explicitar o referencial teórico-metodológico que orientou o nosso olhar sobre a implementação da política em tela, tanto no nível “macro”, quanto no nível “micro”; 2) apresentar um panorama dos principais aspectos da implementação da política de correção de fluxo desenvolvida no contexto da rede municipal do Rio de Janeiro, considerando seus antecedentes, sua trajetória, os arranjos estabelecidos, e os indícios de discricionariedade observados na categorização do público-alvo da política; 3) explorar o potencial dos estudos sobre burocracia e gestão da linha de frente para a compreensão da ação discricionária na ponta; 4) aprofundar a análise sobre as práticas de categorização e julgamento realizadas em uma escola pesquisada, associadas ao encaminhamento de alunos para as turmas especiais e à alocação de recursos para os diferentes beneficiários; e, por fim, 5) tecer breves considerações sobre como as condições encontradas no nível local, associadas às

representações negativas sobre o público-alvo da política, geraram um terreno fértil para que o direito de todos à educação fosse ressignificado como uma recompensa a alguns.

Estudos de implementação no campo de políticas públicas: relevância e recortes possíveis

Revisões sistemáticas da literatura, como aquela apresentada por Barrett (2004), apontam que a atenção dada aos processos de implementação é recente quando comparada aos tradicionais estudos sobre políticas públicas. Estes, originalmente focados nas fases da agenda e formulação, buscavam entender como certos temas entram para a lista de prioridades de um governo, e como se estruturam os planos desenvolvidos para tratá-los. A pouca ênfase conferida à materialização desses planos se devia a uma visão weberiana clássica sobre a burocracia implementadora, que executaria de forma fiel e impessoal as diretrizes dos altos escalões.

Essa visão, no entanto, passou a ser desafiada por achados empíricos de pesquisas realizadas a partir da década de 1960, quando, em meio a um contexto de guerra fria, a preocupação com o modelo de Estado de Bem-Estar Social estimulou o desenvolvimento de estudos de avaliação de políticas sociais. Estes, por sua vez, indicaram uma distância entre os objetivos previstos pelas políticas e os resultados alcançados, gerando nos pesquisadores uma curiosidade investigativa sobre a “caixa preta” da implementação (LOTTA, 2019).

Essa primeira geração de estudos foi marcada por trabalhos como o de Pressman e Wildavsky (1973) – que mostrava o quanto decisões centralizadas eram alteradas ao longo da cadeia de execução – e ficou conhecida como *top-down* por se centrar sobre processos decisórios em alto nível, ou seja, realizados no “topo”. Tais estudos compartilhavam de uma perspectiva normativa e entendiam que alterações nas decisões de autoridades eleitas (que dispunham de legitimidade democrática), promovidas por uma burocracia não eleita, representavam uma distorção hierárquica e um obstáculo à implementação bem-sucedida, sendo consideradas, portanto, “falhas” a serem corrigidas. As análises desse processo eram comumente seguidas de recomendações para reduzir o espaço de tomada de decisões na ponta.

Entre as diversas críticas feitas à perspectiva *top-down*, Bichir (2020) destaca o simplismo e racionalismo excessivos do modelo, que desconsiderava o próprio aspecto político inerente às políticas públicas, marcadas por pontos de conflito e resistência nas diferentes etapas de sua produção. Além disso, criticava-se a ênfase predominante nos formuladores como os únicos detentores de legitimidade para a tomada de decisões, ignorando o trabalho criativo realizado pelos agentes implementadores, então reduzidos a obstáculos nesse processo. Como resultado dessas críticas, os anos 1970 e 1980 assistiram a uma segunda geração de estudos de

implementação, que buscava entender esse processo de baixo para cima. A abordagem chamada *bottom-up* tinha como elemento central de análise não mais os objetivos pré-estabelecidos na formulação, mas sim “a política como ela é” (LOTTA, 2019), ou seja, as interações cotidianas que caracterizam o que realmente acontece na base, durante a entrega dos serviços aos usuários.

Uma das principais contribuições trazidas por essa segunda geração é a ressignificação da implementação como um processo criativo, e não mais como um estágio meramente operacional e sequencial à formulação. O ciclo de produção de políticas passa a ser compreendido como um contínuo processo decisório, no qual os burocratas implementadores, nas suas diversas agências locais, reagem aos planos desenhados nos altos escalões e, a partir de então, desenvolvem e implementam os próprios programas (MATLAND, 1995). O reconhecimento de que há tomada de decisão na ponta fez com que muitos estudiosos voltassem sua atenção para os chamados “burocratas de nível de rua” (LIPSKY, 1980) e suas práticas cotidianas, que influenciam diretamente a entrega das políticas. Dada a centralidade desses agentes em uma das pesquisas abordadas neste artigo, retornaremos a esse tópico mais adiante.

A abordagem *bottom-up* também não ficou imune a críticas, dentre as quais estava a ênfase excessiva na autonomia dos agentes locais, enquanto grande parte dessa margem de ação poderia ser manipulada no nível central, a partir, por exemplo, da disponibilização de recursos. As críticas mútuas e os embates entre as duas abordagens se estenderam ao longo das duas décadas em questão, e levaram a uma terceira geração de estudos nos anos 1990, que buscou criar modelos sintéticos ou alternativos, indicando contextos mais adequados à adoção de uma ou outra. Dentre eles, podemos citar o modelo de Matland (1995), que se propõe a analisar a forma como as variáveis ambiguidade (grau de incerteza sobre os meios e fins de uma política) e conflito (o quanto esses meios e fins são objetos de disputa) interagem na produção de contextos de implementação mais ou menos favoráveis a análises *top-down* ou *bottom-up*.

No presente momento, nos encontramos em uma quarta geração de estudos de implementação (LOTTA, 2019), na qual coexistem múltiplas abordagens e formas de análise. Influenciadas por áreas como a Sociologia, muitas das atuais pesquisas se debruçam, por exemplo, sobre os novos modelos de governança, cada vez mais presentes após a Reforma do Estado de 1995⁵, e que complexificam a análise sobre o “governo em ação” ao trazer novos

⁵ Inspirado no Modelo da Nova Gestão Pública (NGP), a experiência reformista no Brasil teve início em 1995 por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado. O Plano buscava, entre outros, reduzir a quantidade de procedimentos burocráticos e aumentar a performance e a responsabilização dos burocratas. Entre os principais mecanismos utilizados para alcançar esses objetivos, estão: o estabelecimento de modos plurais de governança através de contratos de gestão entre entes públicos e organizações sociais; uma gestão direcionada para resultados, apoiada em metas e indicadores; e a adoção de formas institucionais de controle (SANO; ABRUCIO, 2008).

atores e arranjos para a concretização de políticas públicas. Como destaca Lotta (2019), os estudos de implementação chegam ao Brasil já inseridos nesse recorte temporal, sobretudo, a partir dos anos 2010, mas buscando responder a diferentes questões, sob diversos enfoques.

Considerando que as políticas de correção de fluxo surgem com força no cenário nacional nos anos 1990, período de estímulo às parcerias entre Estado e organizações sociais, sua implementação geralmente prevê arranjos entre instituições públicas e privadas, e interações entre atores estatais e não estatais para a entrega do serviço. Ao analisar aspectos “macro” da implementação – como a cobertura da política, o perfil dos usuários atendidos, a definição dos critérios de encaminhamento dos alunos para as turmas do projeto, a decisão sobre as escolas que receberiam essas turmas e suas capacidades locais – a pesquisa de Lima (2016) apontou para diversos desafios que possivelmente estariam sendo enfrentados no nível local, e refletidos nos dados observados na esfera “macro”. A partir desses achados, Oliveira (2017) desenvolveu uma investigação com foco na atuação dos trabalhadores da linha de frente da política, os chamados “burocratas de nível de rua” e seus gestores diretos: os professores, diretores e demais agentes que faziam a tradução local das normativas abrangentes e, por vezes, contraditórias da política de correção de fluxo adotada na rede municipal do Rio de Janeiro.

Correção de fluxo no nível da rede: arranjos, instrumentos e capacidades

De acordo com Souza (2006), o início de um novo governo se caracteriza como o momento mais próspero para mudanças na agenda política e apresentação de novas soluções para os problemas sociais. Possivelmente, uma das melhores expressões para traduzir esta dinâmica em relação à formulação de políticas é “janela de oportunidades”, utilizada por Kingdon (2006), para explicar como a eleição e a mudança de governo têm o potencial de integrar um conjunto de condicionantes que favorecem transformações na política ou a entrada de novos temas na agenda governamental.

Na cidade do Rio de Janeiro, a eleição municipal de 2008 foi marcada pelas críticas à política de ciclos, identificada por professores e amplos setores da sociedade como de “aprovação automática”. Este argumento ganhou a opinião pública, motivando todos os candidatos de oposição ao governo municipal do Rio de Janeiro a incorporarem às respectivas plataformas eleitorais o fim da “aprovação automática”, e a definirem a melhoria da educação como um dos pontos principais da agenda do próximo governo, sendo a extinção dos ciclos o objetivo da maior parte das candidaturas ao executivo municipal. Neste contexto, em janeiro de 2009, um dos primeiros atos do prefeito eleito foi revogar a política educacional anterior, por

meio do Decreto 30.340 de 1º de janeiro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009), como resposta à crise educacional instalada naquela que é reconhecida como a maior rede pública municipal da América Latina, referência pela implementação de políticas educacionais inovadoras, e de certa forma de vanguarda, como o Laboratório de Currículo, na década de 1970 e o Programa Especial de Educação, que originou os Centros de Educação Integrada (CIEPs) na década seguinte.

Conforme informações do site da Secretaria Municipal de Educação, em 2009, a rede municipal assegurava a oferta da Educação Infantil, do Ensino Fundamental (anos iniciais e finais), da Educação Especial e da Educação de Jovens e Adultos (EJA), e contava com 705.659 alunos matriculados em unidades escolares localizadas em áreas urbanas, compreendendo 1062 escolas regulares, creches públicas, creches conveniadas e Espaços de Educação Infantil.

O destaque conferido às avaliações externas no site da SME, como o principal ponto da agenda educacional naquele ano, expressa um aspecto fundamental do modelo de gestão que passou a orientar a estrutura e o funcionamento da rede, que teve como base a implementação de um sistema de avaliação, com estabelecimento de metas e bonificação, caracterizando uma política de responsabilização e acordo de resultados.

No âmbito da administração pública, o governo municipal passou a destacar a necessidade de promover um “Choque de Gestão”, pautando-se no modelo de gestão pública do *New Public Management* (CARRASQUEIRA, 2013), cujo objetivo é a reestruturação da máquina administrativa através da adoção de três mecanismos fundamentais: estabelecimento de metas e avaliação permanente de resultados com uso de *accountability*, duplo planejamento (de curto e de longo prazo), e alinhamento junto às organizações sociais, pessoas e sistemas administrativos (governança), inclusive por meio de parcerias público-privadas (ARAUJO; PEREIRA, 2012). De acordo com Abrucio e Gaetani (2006), essas práticas, inspiradas no gerencialismo, expressam a coalizão em torno de uma agenda de reformas.

Na Educação, a agenda de reformas demarcou as diferenças entre o plano de gestão que seria desenvolvido e a política anterior, e foi anunciada por meio de uma política que integrava: planejamento estratégico apoiado em dados empíricos; maior dinamismo na gestão da rede, através de múltiplos arranjos e ações que envolviam particularmente parcerias público-privadas; implementação de um sistema de avaliação para monitoramento e aferição da qualidade educacional; estabelecimento de metas baseadas nas avaliações externas; responsabilização e bonificação.

Na busca de apoio à implementação desta agenda, a Secretaria Municipal de Educação (SME) passou a divulgar publicamente, além da baixa aprendizagem e da taxa de analfabetismo funcional aferida na avaliação diagnóstica aplicada na rede, a distorção idade-série como um problema integrado ao baixo desempenho dos alunos. Dados do Censo Escolar de 2009 indicavam que, na rede pública municipal do Rio de Janeiro, 39,9% dos alunos matriculados no 6º ano do ensino fundamental apresentavam defasagem idade-série. Neste mesmo ano, a distorção idade-série acumulava 35% nos anos finais do ensino fundamental (INEP, 2009).

Com o propósito de reduzir o analfabetismo funcional e a distorção idade-série, a SME apresentou o Programa Reforço Escolar como a política central do primeiro ano de gestão. De acordo com a Lei n.º 5.215 de 2 de agosto de 2010, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013⁶, o objetivo geral do Programa Reforço Escolar, implementado entre 2009 e 2014, era “reduzir a taxa de analfabetismo funcional e a defasagem idade-série com o consequente aumento do IDEB na rede pública municipal”, sendo os objetivos específicos: “promover a erradicação do analfabetismo funcional, da defasagem série-idade e qualificar a aprendizagem” (RIO DE JANEIRO, 2010, p. 81).

Os projetos de correção de fluxo foram integrados ao Programa Reforço Escolar a fim de corrigir a defasagem idade-série e desobstruir o fluxo escolar, por meio das parcerias estabelecidas entre a SME, o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Roberto Marinho (FRM), com foco na alfabetização e aceleração da aprendizagem. Na análise da formulação e/ou das reformulações do Programa Reforço Escolar, não foram encontrados documentos oficiais que tenham explicitado ou, ainda, que apresentassem, no âmbito da SME, os objetivos do Programa. Em que pese a adoção declarada do modelo de gestão ancorado no *New Public Management*, merece destaque a ausência de indicadores, prazos e definição de metas claras e mensuráveis a serem alcançadas pelo Programa Reforço Escolar e pelos projetos de correção de fluxo. Ainda que os projetos sejam estruturados, conforme amplamente registrado pela literatura (CHAVES, 2012; PERONI, 2009), chama a atenção que a SME não tenha estabelecido, para a política, mecanismos externos de controle do processo e informação dos resultados, embora tenha incorporado, desde a mudança da gestão, mecanismos de *accountability* na política educacional.

⁶ De acordo com o exposto no Plano Plurianual, o Programa do Reforço Escolar tinha como objetivos principais a redução da taxa de defasagem idade-série para os alunos do 6º ano, de 22% para 10% e da taxa de analfabetismo funcional de 14% para 5%. Contudo, de acordo com informações do MEC/INEP, em 2010, a taxa de distorção idade-série no 6º ano alcançava 38,6% dos alunos matriculados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, demonstrando a inconsistência do objetivo estabelecido.

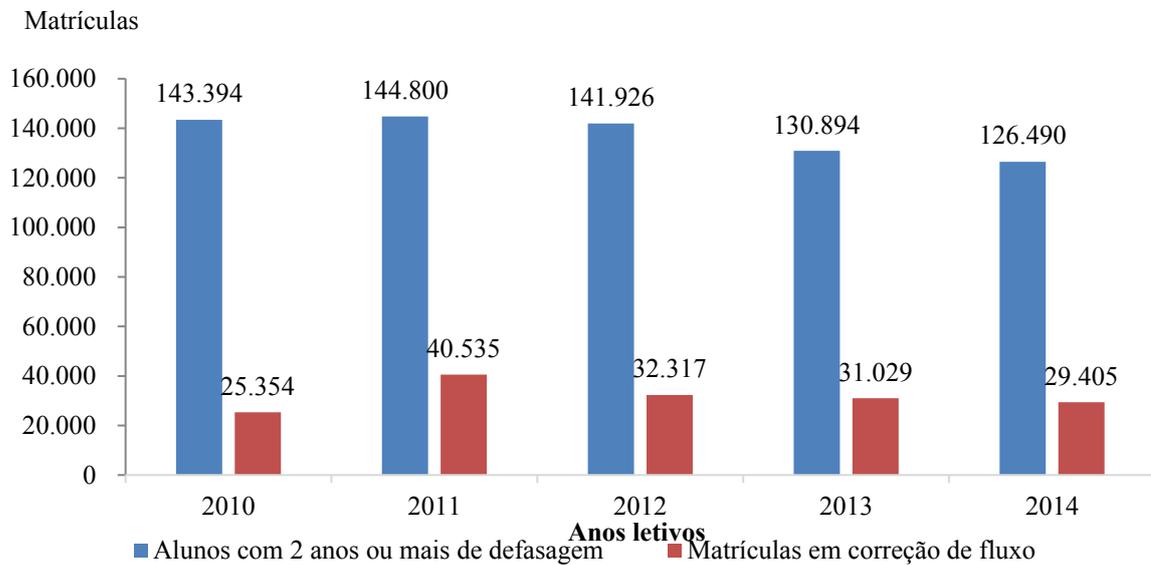
As entrevistas realizadas com as técnicas responsáveis pelos projetos de correção de fluxo nos níveis central e intermediário da gestão confirmaram a padronização da política e destacaram que a implementação estaria condicionada às prescrições das entidades detentoras das tecnologias, que envolvia a correção da distorção-idade série por meio da aceleração da aprendizagem (LIMA, 2016). Dentre os critérios estabelecidos pelo Instituto Ayrton Senna e pela Fundação Roberto Marinho, foram destacados: a organização de turmas homogêneas, exclusivamente com alunos com dois anos ou mais de atraso escolar; o limite de 25 alunos nas turmas dos projetos dos anos iniciais do ensino fundamental e 30 alunos nas turmas dos anos finais; participação dos professores nas capacitações com alinhamento nos três níveis de gestão; uso de material pedagógico padronizado e adoção de professores generalistas nos anos finais do ensino fundamental.

Na ponta da política, os diretores escolares e as equipes pedagógicas tiveram liberdade para selecionar os professores dos projetos e para distribuir os alunos nas turmas, conforme a idade, ano de escolaridade cursado e o objetivo do projeto (alfabetização ou aceleração da aprendizagem), num cenário de escolas bastante diversas estruturalmente. De acordo com Lima (2016), entre 2009 e 2014, as escolas que ofertaram a política foram preponderantemente aquelas que concentravam maior número de alunos com distorção idade-série. Neste sentido, a distribuição de turmas de projetos na rede municipal ocorreu notadamente nas escolas de grande e enorme porte⁷, caracterizadas como aquelas que apresentam elevado nível de complexidade de gestão (OLIVEIRA, 2015).

Em relação à cobertura da política no período investigado, observou-se, a partir dos dados do Censo Escolar, que as matrículas nos projetos de correção de fluxo corresponderam, em média, a 23% dos alunos que se constituíam como público-alvo da política na rede.

⁷ Para ilustrar a complexidade de gestão das diferentes unidades escolares que integram a rede pública municipal do Rio de Janeiro, LIMA (2016) apresenta uma categorização das escolas segundo a quantidade de matrículas. Os quatro tipos de estabelecimento distinguidos são: unidades de pequeno porte (com até 300 matrículas), médio porte (entre 301 e 700 matrículas), grande porte (entre 701 e 900 matrículas), e enorme porte (mais de 900 matrículas).

Gráfico 1 – Relação demanda-oferta de matrículas em projetos de correção de fluxo na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro (2010-2014)



Fonte: Lima (2016)

Paradoxalmente, dentro dos limites de atendimento realizado, Lima (2016) observou matrículas em turmas de projetos de aceleração de alunos que não apresentavam distorção idade-série, ou cuja distorção era de 1 ano, em contraposição ao escopo da política. Também foram verificadas discrepâncias entre o limite máximo de matrículas nas turmas de projetos nos anos finais do ensino fundamental, observando-se turmas com mais de 35 alunos. Estas incongruências entre a formulação e a implementação da política assemelham-se àquelas encontradas no estudo de Parente e Lück (2004; 2007), e evidenciam as largas margens de discricionariedade na implementação pelos agentes do nível de rua.

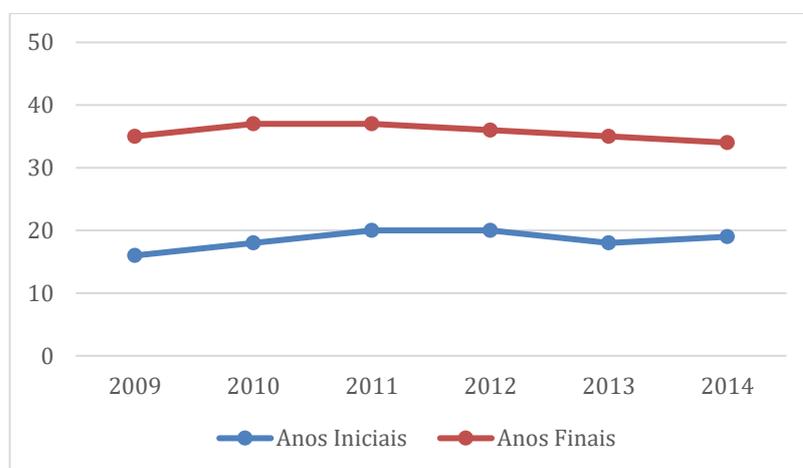
A autora observou, ainda, sucessivas mudanças no desenho da política no início de cada ano letivo, em relação ao ano anterior, inclusive com a incorporação de novos agrupamentos de alunos. O redesenho parece ter tido o sentido de conferir maior dinamismo à política e de adaptá-la às demandas das escolas e dos alunos, exigindo que gestores, professores e demais implicados na implementação se apropriassem das mudanças e reconhecessem nelas melhores condições para alcançar os objetivos fixados.

O estudo das trajetórias dos alunos, que envolveu a análise dos percursos escolares entre 2010 e 2014, evidenciou que os alunos matriculados nas turmas de projetos de correção de fluxo eram majoritariamente do sexo masculino, não brancos, mais pobres, com mães menos escolarizadas, e com maiores níveis de distorção idade-série do que os alunos que foram mantidos em turmas regulares (LIMA, 2016). Além de apontar um padrão de reprodução de

desigualdades, e reforçar a maior vulnerabilidade ao fracasso escolar (compreendido como repetência) à qual um determinado grupo está sujeito – os meninos negros (ORTIGÃO; AGUIAR, 2013) –, a pesquisadora observou um possível indício de baixo efeito da política na recuperação da aprendizagem desses jovens, com base nos desfechos de suas trajetórias escolares em 2014. Ao final do Ensino Fundamental, os alunos que haviam passado por projetos de correção de fluxo estavam concentrados nos desfechos considerados menos promissores: turmas de Jovens e Adultos, nova matrícula em projetos de correção de fluxo no Ensino Médio, ou novas reprovações enfrentadas nessa etapa. Quanto a este último desfecho, chama atenção que, dentre os 1062 alunos que haviam passado por turmas de projeto no Ensino Fundamental e que se encontravam matriculados na 1ª série do Ensino Médio em 2013, 634 (59,7%) foram reprovados no ano seguinte, permanecendo nesta mesma série em 2014 (LIMA, 2016, p. 191).

Em relação ao resultado da política, observa-se a inexpressiva redução entre as taxas de distorção idade-série observadas no ano inicial de sua implementação (2009) e no último ano da análise (2014).

Gráfico 2 – Distorção idade-série nos anos iniciais e finais do ensino fundamental na rede pública municipal de educação do Rio de Janeiro (2009-2014)



Fonte: Elaborado pelos autores com base em INEP (2009-2014)

Ainda que não seja possível estabelecer relação causal, parece plausível considerar alguns elementos que se apresentam como possíveis hipóteses para esse resultado: a ausência de normas claras sobre aspectos da política, as sucessivas mudanças observadas em seu desenho, a alta complexidade da gestão observada nas escolas implementadoras, e a discricionariedade dos diretores para a definição dos beneficiários da política, que acabou sendo ampliada por esses mesmos fatores. Essa margem de liberdade na ponta da implementação foi

justamente o foco da pesquisa de Oliveira (2017), que recorreu aos estudos sobre burocracia de nível de rua para melhor compreender as lógicas que motivaram seu exercício.

Burocracia de nível de rua: um olhar para a “linha de frente” do chão da escola

Na breve trajetória dos estudos de implementação apresentada anteriormente, mencionamos o destaque que os agentes locais passam a receber da chamada segunda geração. Esses agentes – professores, policiais, assistentes sociais, entre outros – foram nomeados como “burocratas de nível de rua” na obra seminal de Michael Lipsky (1980), e definidos como os trabalhadores da linha de frente do serviço público que interagem diretamente com os usuários/beneficiários das políticas e serviços. Um elemento-chave para entender sua relevância é a margem de liberdade de que dispõem para determinar quais, quantos e como serão entregues os direitos, benefícios e sanções para os cidadãos. Essa liberdade relativa é chamada na literatura de discricionariedade, e pode se referir tanto ao espaço de ação em si, deixado em aberto pela política, quanto à ação propriamente dita.

Entre os vários elementos que unem esses profissionais de diferentes áreas, sistematizados por Lipsky (1980) e rerepresentados por Lotta (2019), está o fato de que eles materializam a imagem do Estado para os cidadãos, sendo a sua face mais aparente. Além disso, são os principais responsáveis por transformar normas abrangentes e abstratas em práticas concretas, geralmente em meio a situações imprevisíveis e em um contexto de escassez de recursos e intenso trabalho, dando origem a diversas improvisações e inovações. Finalmente, esses trabalhadores sofrem uma dupla pressão: de “cima”, para aumentar sua produtividade e eficiência, e de “baixo”, para oferecer um atendimento mais personalizado a cada usuário.

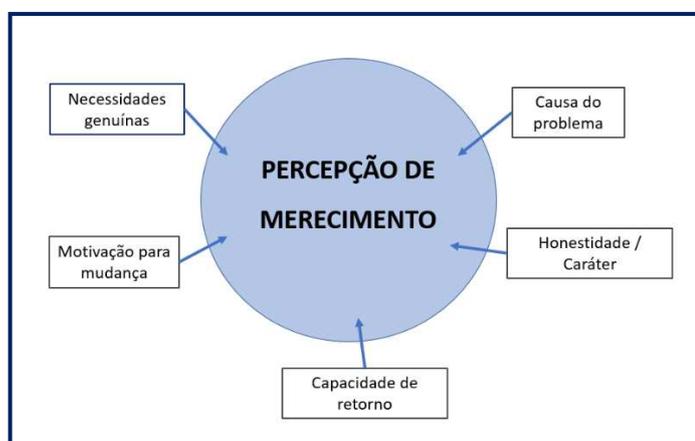
Esse contexto geralmente leva ao desenvolvimento de mecanismos de *coping* ou estratégias de enfrentamento, a exemplo da priorização de casos mais fáceis ou que ofereçam maior possibilidade de retorno. Outras atividades comuns aos diferentes burocratas de nível de rua, e que envolvem altos níveis de discricionariedade são: 1. triagem, classificação e categorização de usuários (“quem é quem” ou onde se enquadra na política); 2. distribuição de benefícios e sanções (“quem recebe o quê”); 3. estruturação dos contextos de interação (“quem recebe o quê, quando, com que frequência e de que forma”); e 4. socialização dos cidadãos como usuários do Estado (o ato disciplinador de ensinar como ser um “bom cidadão”, merecedor dos serviços públicos). Nenhum desses processos é neutro ou está restrito às regras formais, já que estas não conseguem prever a totalidade das situações encontradas no nível da rua, tampouco sua complexidade. Pelo contrário, muitos desses julgamentos são permeados por

estigmas sociais, e podem acabar reproduzindo desigualdades na medida em que grupos em situação de maior vulnerabilidade são categorizados como “difíceis” (LOTTA; PIRES, 2020) ou “menos merecedores” (OLIVEIRA; PAES DE CARVALHO, 2019), então recebendo menor prioridade na distribuição de recursos ou no acesso a direitos.

Em relação a esse último aspecto, é importante mencionar que outros autores após Lipsky (1980) se aprofundaram na compreensão dos fatores explicativos da ação discricionária na linha de frente para além da necessidade de adaptação ou autopreservação. Na realidade, os casos escolhidos para receberem um tratamento prioritário ou melhor podem ser até mesmo os mais difíceis, desde que os usuários em questão sejam considerados **merecedores** desses esforços. Autores como Maynard-Moody e Musheno (2003) apontam a relevância da dimensão moral nos julgamentos dos burocratas implementadores, que podem se desdobrar para oferecer um serviço extraordinário aos cidadãos “merecedores” (extrapolando as previsões formais das políticas), ou fazer “greve de zelo” e oferecer o mínimo a quem é considerado “não merecedor”.

Essa percepção de merecimento, por sua vez, seria atravessada por representações culturais muitas vezes estereotipadas, e resultaria da avaliação (in)consciente do agente implementador sobre o beneficiário com base em cinco principais fatores: i) o quanto o cidadão-usuário precisa da política (qual a sua “carência” ou **necessidade genuína**); ii) seu grau de responsabilidade ou culpa pela situação em que se encontra (**causa do problema**); iii) sua **motivação para a mudança**; iv) sua **honestidade/caráter** (se está sendo “esperto” ao buscar algum benefício indireto para si próprio por meio da política ou serviço em questão); e, por fim, v) sua **chance de retorno** aos esforços realizados pelos burocratas implementadores. Essa avaliação somativa do merecimento pode ser ilustrada pela figura abaixo.

Figura 1 – A percepção de merecimento por parte dos agentes da linha de frente



Fonte: Oliveira (2017, p. 150), com base em Maynard-Moody e Musheno (2003)

No caso da política educacional analisada, participam dessas dinâmicas não somente os burocratas de nível da rua “prototípicos” – ou seja, os professores que têm contato direto e diário com os alunos (beneficiários finais) – mas também os agentes que podemos chamar de seus gestores diretos (GASSNER; GOFNER, 2018), no caso, os diretores escolares. Esses burocratas, comumente identificados na literatura como de “médio escalão” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018), são responsáveis tanto pela gestão dos equipamentos públicos (recursos, normas etc.) quanto de pessoas (os burocratas de nível rua), fazendo a mediação entre o alto escalão e a ponta, e coordenando a implementação da política no nível local. Por apresentarem um perfil híbrido (LIMA, 2019; MOTA, 2018), ora compartilham tarefas de coordenação com os escalões superiores, ora assumem um contato mais direto com os estudantes. No caso da pesquisa em tela, ressaltamos o protagonismo dos diretores em uma atividade típica do nível da rua: a classificação e categorização de usuários, e a distribuição de benefícios e sanções a partir delas. Em outras palavras, em sendo responsáveis pela organização de turmas e distribuição de professores na escola, esses agentes assumem um papel-chave na decisão sobre quem são “os alunos de projeto” e seu encaminhamento para as turmas específicas, associada à alocação de recursos para essas turmas. Diante dessa especificidade, os diretores são tratados pelas pesquisas articuladas no presente artigo como agentes de nível de rua, juntamente aos professores.

Analisar a implementação de uma política educacional a partir do enfoque na burocracia de nível rua e sua gestão direta, tendo em vista a questão da desigualdade, significa eleger como elemento central a discricionariedade exercida pelos agentes implementadores, seus fatores explicativos, e seus efeitos materiais e simbólicos sobre os usuários: os alunos multirrepetentes, que geralmente acumulam marcadores de exclusão social.

Correção de fluxo no nível da escola: categorização, julgamento e (re)distribuição

Partindo do amplo mapeamento realizado por Lima (2016) – que apontou a prevalência de escolas de grande ou enorme porte entre aquelas que organizaram, ao longo do período selecionado, turmas de correção de fluxo (as chamadas “turmas de projeto”) na rede pública municipal do Rio de Janeiro – Oliveira (2017) selecionou uma unidade escolar com este perfil para aprofundar-se num estudo de caso sobre a implementação da política. Dessa forma, a escola selecionada contava com mais de 900 matrículas, atendia a mais de uma etapa de

escolaridade e havia organizado turmas de (re)alfabetização⁸ e aceleração da aprendizagem desde 2010, ou seja, o primeiro ano de implementação efetiva da política. Para além dos desafios de gestão que seu porte e tipo de atendimento já lhe impunham, a escola não dispunha de um coordenador pedagógico à época, que pudesse articular as várias etapas de ensino e frentes de trabalho.

O contexto de implementação que se apresentava no nível local era marcado, portanto, pela escassez de recursos (humanos e materiais) e consequente sobrecarga de trabalho vivenciada pela equipe docente e gestora. Desse modo, os processos de categorização, priorização e alocação já comuns à linha de frente ganhavam ainda mais uma dimensão moral, envolvendo julgamentos sobre quais usuários seriam merecedores dos poucos recursos disponíveis. Essa situação de racionamento e disputa foi agravada pela chegada dos projetos, que introduziram uma demanda adicional de trabalho, considerada especialmente desafiadora por conta do público atendido.

O principal instrumento utilizado para a análise qualitativa dos processos decisórios que caracterizaram a implementação da política no nível local foi a condução de entrevistas semiestruturadas com 32 membros da comunidade escolar, discriminados na tabela abaixo:

Quadro 1 – Sujeitos participantes do estudo de caso

Função/descrição	Sujeitos entrevistados
Gestores	<ul style="list-style-type: none"> • Diretora Geral • Diretora Adjunta
Agentes Educadores	<ul style="list-style-type: none"> • Agente Educadora 1 • Agente Educadora 2
Professores	<ul style="list-style-type: none"> • Professora de turma de projeto dos anos finais • Professora de Inglês de turma de projeto dos anos finais • Ex-professora de Inglês de turma de projeto nos anos finais • Ex-professor de turma de projeto dos anos finais • Ex-professora de turma de projeto dos anos finais 1 • Ex-professora de turma de projeto dos anos finais 2 • Ex-professora de turma de projeto dos anos finais 3 • Ex-professora de turma de projeto dos anos iniciais • Professora de Matemática de turmas regulares, dentre elas, uma turma de 6º ano cujos alunos eram, em sua maioria, advindos de projetos dos anos iniciais • Professor de Matemática de turmas regulares • Professora de Português de turmas regulares • Professora de Música de turmas regulares • Professora generalista dos anos iniciais

⁸ Embora o termo não pareça adequado, uma vez que alunos que foram alfabetizados não necessitam voltar a ser alfabetizados, a ressignificação do termo alfabetização assume, segundo LIMA (2016), um sentido político, demarcado pela Secretaria de Educação. Esta, na ocasião, após identificar as taxas de analfabetismo funcional, informava em entrevistas que “a rede do Rio sabia alfabetizar, mas não “realfabetizar”.

Alunos do 8º ano regular	<ul style="list-style-type: none"> • 3 meninas • 6 meninos
Alunos da turma de projeto de correção de fluxo ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • 2 meninas • 4 meninos

Fonte: Oliveira (2017, p. 86)

As entrevistas tiveram duração média de 40 minutos no caso de professores e gestores, e 10 minutos no caso dos alunos, e todas foram realizadas dentro da própria escola ao longo dos meses de junho, julho e setembro de 2016 (visto que agosto foi o mês de recesso nesse ano, por conta da realização dos Jogos Olímpicos na cidade). Após transcritas pela pesquisadora, as entrevistas foram analisadas com o auxílio do *software* Atlas T.I, por meio do qual foram codificadas sob quatro temas principais de interesse da pesquisa: percepções sobre a política; percepções sobre os usuários; percepções sobre a escola; e exercício de discricionariedade (relativo ao encaminhamento dos alunos para os projetos e demais decisões alocativas envolvendo esse público-alvo).

Além de permitir uma aproximação às ações concretas que caracterizaram a implementação da política – reconstruídas pelos sujeitos participantes em suas narrativas –, a condução de entrevistas foi fundamental para mapear “crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos” (DUARTE, 2004, p. 215), que estão justamente na base do exercício discricionário por parte dos agentes da linha de frente, e que devem, portanto, ser foco de atenção nas análises do campo (LOTTA, 2014). À luz da literatura sobre burocracia do nível de rua, buscamos compreender que tipo de categorização sobre os beneficiários da política emergia dos relatos dos agentes entrevistados, e de que forma as classificações apresentadas podiam ser relacionadas à avaliação somativa do merecimento proposta por Maynard-Moody e Musheno (2003). Em seguida, com base no título simbólico de “merecedor” ou “não merecedor” resultante desse processo, que influencia a distribuição de benefícios e sanções entre os usuários, buscamos entender o exercício da discricionariedade desses agentes em relação ao público-alvo da política a partir da ação ou decisão alocativa realizada. Esta, novamente em diálogo com a literatura, poderia ser associada à oferta de um serviço extraordinário para os merecedores (numa tentativa de “salvá-los”), ou mínimo para os não merecedores (como uma forma de “puni-los” ou discipliná-los).

⁹ A turma em questão era a única remanescente entre as “turmas de projeto” no ano de 2016, e correspondia à terminalidade do Ensino Fundamental (aceleração da aprendizagem prevista para o 8º e o 9º ano). Há uma exceção à descrição dos participantes neste grupo: um dos alunos entrevistados era egresso desse mesmo projeto, que tinha concluído no ano anterior à entrevista (2015). Ele estava visitando a escola no dia em que os demais alunos foram entrevistados, e aceitou gravar entrevista conosco, tendo sido incluído neste grupo.

Essa categorização do público-alvo da política por parte dos agentes implementadores aparece de forma mais explícita no seguinte relato de uma integrante da equipe gestora:

*O aluno do projeto, você tem aluno que tem **problema emocional**, você tem aluno que tem **problema cognitivo**, e você tem o aluno que é, vamos botar assim, classificar de uma maneira errada, **preguiçoso**. Você tem nessa turma três tipos de pessoas. Então, praquela que tem dificuldade de aprender, você consegue fazer alguma coisa. Aquele que é preguiçoso, consegue, mas... tá ali. Mas aquele que tem um problema no comportamento... é difícil. Ai esse pega. E esse – eu vejo, pode ser que eu esteja enganada, mas vamos botar assim, isso é minha opinião pessoal [...] numa turma de 20 de projeto, eu digo pra você que mais de 50% têm problema de comportamento (Equipe Gestora, 2016, grifos nossos).*

Essa categorização tripartida dos beneficiários da política pode ser analisada tendo em vista os elementos que compõem a avaliação somativa do merecimento. Nesse sentido, à exceção dos alunos que teriam uma dificuldade (e, portanto, necessidade) genuína de aprendizado (um “problema cognitivo”), para quem algo podia ser feito, os demais alunos de projeto poderiam ser até mesmo considerados responsáveis pela sua própria situação de fracasso escolar na medida em que apresentariam um problema moral (preguiça) – que também acompanha uma baixa motivação para mudança – e emocional (mau comportamento), que resulta em uma baixa chance de retorno aos esforços feitos para sua recuperação. Se a maioria dos alunos das turmas de projeto são identificados com esse último perfil, por quem pouco pode ser feito, concluímos que a crença no potencial de a política alcançar seu objetivo na implementação é baixa. De fato, a entrevistada reforça essa percepção mais adiante na entrevista: “Então é mais difícil, não que é que eu não acredite no trabalho do projeto, eu não acredito que ele possa dar tão certo por causa disso.” (Equipe Gestora, 2016).

A associação da categoria “aluno de projeto” a usuários “não merecedores” geralmente resultava na atribuição de um menor grau de prioridade ao atendimento de suas demandas. Em se tratando da distribuição dos benefícios que caracterizam o serviço educacional escolar, a alocação de recursos para os diferentes alunos parecia privilegiar aqueles das turmas regulares. Materiais didáticos escassos, por exemplo, como era o caso do livro de inglês à época da pesquisa, passaram a ser reservados pela professora da disciplina para as turmas regulares, já que não tinha sentido “desfalcar essas turmas” para “usar material numa turma que não vai ter o **retorno** que outra turma teria”, e que apresentava “um descaso com o material” (Falas da professora de inglês que havia dado aulas em turmas de projeto, 2016, grifo nosso)

Essa percepção negativa também se aplicava à política em si, considerada uma “maquiagem” feita pela SME para “limpar” as turmas regulares (concentrando os “alunos

problemáticos” nas turmas de projeto), já que somente elas seriam submetidas às avaliações externas, impactando os índices educacionais da rede. Quanto à recuperação efetiva da aprendizagem, no entanto, a política ia “*ficar devendo, sem dúvida alguma*” (Fala de um ex-professor de projeto, 2016), por conta de uma série de problemas estruturais atribuídos a ela, incluindo a metodologia didática considerada ultrapassada (o uso de teleaulas oferecidas pela Fundação parceira) e o formato de polivalência docente, em que apenas um professor especialista ficava encarregado de ensinar as diversas disciplinas do currículo, até mesmo nos anos finais do ensino fundamental.

Nesse sentido, vale destacar as redes de cooperação que os professores criavam como estratégia de enfrentamento ao desafio de lecionar conteúdos que não dominavam. Por exemplo, um professor de Matemática que atendia a turmas regulares dedicava alguns tempos livres para ir às turmas de projeto e tirar dúvidas dos alunos e/ou apoiar a professora regente no ensino da disciplina. Quanto à metodologia didática padronizada, considerada pouco atrativa pelos docentes, mas cuja adoção era obrigatória segundo as diretrizes da política, também observamos o exercício da discricionariedade dos professores, que produziam, compartilhavam e utilizavam materiais alternativos em suas aulas, apesar do risco de fiscalização dos órgãos superiores.

No entanto, embora um ponto fortemente criticado da política fosse justamente a concentração, em uma mesma turma, dos casos mais difíceis, havia situações em que essa lógica de limpeza das turmas regulares parecia se repetir na ação organizacional da própria escola, como uma tentativa de “salvar” os alunos mercedores. Um caso simbólico foi o agrupamento, em uma mesma turma de 6º ano regular, de alunos advindos de sucessivos projetos nos anos iniciais, juntamente com alunos repetentes dessa série no ano anterior, e com alunos transferidos de outras escolas. Segundo o relato de uma agente educadora entrevistada, essa decisão havia sido questionada até mesmo em reunião de pais: “*se era uma turma que dava problema no ano passado e no ano retrasado, por que colocaram todos juntos novamente no sexto ano?*” (Fala de um dos responsáveis, 2016). Tendo escutado que a ideia seria de que um trabalho diferenciado fosse feito com eles, a entrevistada reconhece que esse agrupamento prejudicou bastante “*não só no pedagógico, mas na disciplina também*”, em suas palavras. Contudo, ela diz que a escola ainda estava tentando descobrir a melhor “fórmula” de organizar as turmas, porque, se de um lado a mistura de alunos seria positiva, por outro, “*essa turma que não é muito boa atrapalha o rendimento daquelas crianças que querem realmente aprender, que a gente poderia fazer um trabalho melhor e ter um resultado melhor na escola*” (Fala da agente educadora entrevistada, 2016).

Uma lógica semelhante que busca preservar usuários “merecedores” de situações potencialmente desfavoráveis também foi encontrada como base de ações discricionárias referentes ao encaminhamento de estudantes para as turmas de projeto. Em relação a esse ponto, é importante lembrar que a discricionariedade na ponta acabou sendo ampliada por conta das sucessivas transformações pelas quais a política passou, envolvendo mudanças nos critérios de enturmação dos alunos nos diferentes projetos. A resposta da diretora à pergunta sobre como se dava esse encaminhamento ilustra como regras abrangentes são interpretadas e traduzidas em ações diante de casos não previstos ou regulamentados. Após responder inicialmente que “*não é a gente que escolhe, é a regra: são dois anos de defasagem*”, a diretora (2016, grifos nossos), acrescenta:

*Incluindo com isso também o aproveitamento da criança. Às vezes o aluno pode ser indicado pra um projeto por causa da idade, mas tá muito bem alfabetizado, foi algum outro problema de percurso lá que... Teve um aqui que já era mais velho, mas ele só começou a estudar muito tarde. Então, **ele não tinha perfil de projeto**, só tava com mais idade porque aconteceu alguma coisa lá no início, **ai a gente pode tirar do projeto**. [...] Ele acompanhava, tava bem, então não havia necessidade. Mas, **sem conhecer ninguém, a regra é dois anos de defasagem**.*

Considerando que a política em questão tinha o objetivo de solucionar dois problemas, a princípio articulados – a distorção idade-série, decorrente de repetências, e a baixa aprendizagem que ela evidenciava – o que fazer em situações mais complexas, quando, por exemplo, um aluno tinha atraso de idade, mas não apresentava dificuldade de aprendizagem? Os resultados encontrados apontam que essa decisão dependia da percepção que o agente tinha sobre a política, o usuário em questão, e a medida em que ele se beneficiaria ou seria prejudicado pelo serviço oferecido. Na fala da diretora, o aluno é apresentado como um cidadão “merecedor”, que não é responsável ou culpado pela situação em que se encontra. Embora apresentasse um problema de atraso escolar que o enquadrava na categoria a ser atendida pela política, essa condição não era resultante de repetências (associadas à preguiça ou mau comportamento). Pelo contrário, seu atraso era devido a fatores externos, a algo que aconteceu “lá no início”, prejudicando seu acesso à escola na idade certa. Além disso, parecia ser um bom aluno, que estava bem alfabetizado. Em outras palavras, o oposto do perfil de “aluno de projeto” descrito anteriormente, de modo que sua inserção nessas turmas “problemáticas” poderia mais prejudicá-lo do que contribuir para seu sucesso escolar.

Contudo, nas (raras) circunstâncias em que predominava uma percepção positiva sobre os projetos – como por parte de uma professora que se disponibilizava para assumir essas

turmas, por acreditar no trabalho que realizava – o esforço de “salvação dos merecedores” seguia o caminho inverso: a busca por sua matrícula nessas turmas, mesmo quando já não havia mais atraso de idade. Embora não tivesse tido sucesso em sua tentativa de encaminhar uma aluna (que já havia estado em turma de projeto nos anos iniciais) para a turma de projeto nos anos finais da qual era regente, a professora em questão lhe ofereceu aulas extras de reforço depois do horário de suas aulas regulares. A aluna, considerada “merecedora”, era descrita a partir de seu bom caráter e sua necessidade genuína (“*era uma pessoa, uma aluna maravilhosa, mas [para quem] faltava tudo*”), da externalidade da causa de seu problema (“*jogaram ela do 4º para o 6º ano*”, um “*absurdo*”), e de sua motivação para a mudança (“*ela estudava de manhã e, quando acabava, ela não ia embora, ficava comigo até 13h lá em cima*”), segundo a professora regente.

Por fim, se o título de “merecedor” garantia aos alunos um tratamento mais atencioso ou prioritário na (re)distribuição dos benefícios escolares, a categorização como “não merecedor” poderia vir acompanhada até mesmo de mais sanções, como no caso daqueles que buscavam “trapacear” o sistema, buscando vantagens indiretas (ex: “*o aluno que teve o desprazimento de repetir, achando que ia para o Acelera e não fazer nada, e passar de qualquer forma*”, na fala de uma das agentes educadoras entrevistadas em 2016). Nesse sentido, chamou atenção a situação de um aluno do 8º ano regular que tinha mais de dois anos de atraso resultante de repetências, e que dizia sempre pedir para ser incluído nos projetos de aceleração, sem conseguir entrar. Segundo o aluno (2016), “*eles falam que é o computador que escolhe direito, o computador mexe sozinho. Nunca vi isso, computador mexer sozinho*”. Embora se enquadrasse na categoria prevista pela política, é possível que esse aluno tenha sido considerado “esperto” ao tentar um atalho para a terminalidade mais rápida da escola, e, conseqüentemente, punido com a impossibilidade de acesso às turmas de projeto. Essa hipótese explicativa dialogaria com uma das atividades típicas do nível da rua mencionadas na seção anterior: a disciplinarização dos cidadãos como bons usuários do Estado, ensinando-os quem merece receber o quê, de que forma, e em quais circunstâncias.

Considerações finais

Ao articular duas pesquisas que se debruçaram sobre a implementação de uma política educacional em dois níveis – o macro, da rede pública de ensino, e o micro, de uma escola integrante dessa rede – buscamos lançar luz sobre um tema recente nos estudos de burocracia de nível de rua: a (re)produção de desigualdades na linha de frente da implementação. Essa

agenda em construção busca compreender de que forma até mesmo políticas formuladas com o objetivo de reduzir desigualdades, como é o caso da correção de fluxo, acabam por (re)produzi-las quando são materializadas nos encontros cotidianos dos cidadãos com o Estado.

Entre os mecanismos que explicam esse processo, Pires (2019) destaca três: as resistências dos agentes locais em relação a uma política, conseqüentemente optando por não a implementar; as dinâmicas de classificação e julgamento realizadas pelos burocratas da linha de frente, que, sendo atravessadas por estereótipos sociais, acabam excluindo ou não priorizando grupos mais vulneráveis do acesso a bens e direitos; e o controle moral sobre a permanência dos usuários como beneficiários de uma política, que por vezes têm o provimento de um serviço descontinuado, ao apresentar comportamentos não esperados. O caso explorado neste artigo se relaciona ao segundo tipo de mecanismo, focado nos processos de categorização dos usuários e no grau de prioridade atribuído às suas demandas, no contexto do serviço educacional.

É importante destacar que o foco nos burocratas de nível de rua e seus gestores diretos não busca culpabilizar esses servidores públicos que constituem maioria no país – e que atuam em um contexto de imprevisibilidade, poucos recursos, múltiplas pressões e sobrecarga de trabalho – pelos resultados de políticas atravessadas por diversos conflitos e problemas estruturais. A ênfase nesses agentes busca mostrar que, embora muitas vezes desvalorizados, são importantes tomadores de decisão quando se trata do “governo em ação”, e, justamente por isso, precisam ser foco de atenção, capacitação, e oferta de melhores condições de trabalho.

Ao analisar aspectos macro da política de correção de fluxo implementada na rede municipal do Rio de Janeiro, procuramos uma melhor compreensão dos desafios enfrentados na ponta. Foi possível perceber, por exemplo, que regras pouco claras e por vezes contraditórias abriram uma grande margem de discricionariedade no nível da escola, sem que houvesse um direcionamento para seu bom uso – compreendido como aquele que gera mais equidade e inclusão, objetivo final de qualquer política social. Além disso, a priorização de critérios mais administrativos (ex: quantidade de alunos com distorção idade-série e salas de aula disponíveis) do que pedagógicos (escolas que reunissem melhores condições de implementação, como uma equipe gestora completa) gerou um terreno fértil para que julgamentos morais baseados em estereótipos sociais fossem ativados nas decisões alocativas sobre os poucos recursos disponíveis. Faltaram, ainda, incentivos para que os gestores diretos da linha de frente pudessem, por exemplo, escolher a “prata da casa” (LIMA, 2016, p. 94) para trabalhar com os projetos de (re)alfabetização, conforme esperado pela política, em vez de entregar essas turmas

para os professores recém-chegados à escola, como geralmente observados nas pesquisas. De fato, a distribuição dos professores nas turmas costuma ser tarefa dos diretores escolares, que podem ser orientados por princípios de maior ou menor equidade. No entanto, eles também dependem de um maior poder de persuasão quando se trata da alocação de professores em turmas mais desafiadoras, como é o caso dos projetos. A ausência de qualquer gratificação (simbólica ou material), nesse sentido, fez com que poucos docentes se sentissem estimulados a assumir uma função que lhes demandaria mais trabalho e desgaste emocional.

O diálogo constante entre as especificidades de uma política educacional e o campo mais amplo dos estudos de implementação, buscado neste trabalho, nos permite compreender melhor aquilo que aproxima os agentes educacionais dos demais trabalhadores que materializam a imagem do Estado para o cidadão. Mais ainda, lança luz sobre as dinâmicas que transformam direitos universais – como é o caso da educação – em recompensas a alguns, num cenário de escassez de recursos e enraizamento de estigmas sociais.

AGRADECIMENTOS: O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Agradecemos à Rede de Estudos sobre Implementação de Políticas Públicas Educacionais (REIPPE), com a colaboração do Itaú Social, o apoio financeiro para as traduções deste artigo para o inglês e o espanhol. Agradecemos também à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão. *In: BRASIL. Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados*. Brasília, DF: CONSAD; FUNDAP, 2006.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1179-1199, out. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/47ssHjpHYHz7HSs49WDZ9FD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, Oxford, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004. Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/sbarrett-implementation.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: Os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; LOTTA, G.; BONAMINO, A.; PAES DE CARVALHO, C. (org.). **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: Experiências recentes das políticas das desigualdades**. Brasília, DF: Ipea, 2020. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10176/1/Para%20alem%20fracassomaniaCap01.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 set. 2022.

CARRASQUEIRA, K. C. **A Política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:

<https://ppge.educacao.ufrj.br/dissertacoes2013/dkcarrasqueira.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2022.

CHAVES, D. S. P. Políticas Públicas e reconfiguração da escola pública: Programa Acelera Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH, 15., 2012, São Gonçalo, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2012.

DUARTE, R. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/educar/article/view/2216/1859>. Acesso em: 25 set. 2022.

GASSNER, D.; GOFEN, A. Street-level management: A clientele-agent perspective on implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 28, n. 5, p. 551-568, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/327212640_Street-Level_Management_A_Clientele-Agent_Perspective_on_Implementation. Acesso em: 27 mar. 2022.

INEP. **Censo Escolar (2009)**: Microdados. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 13 abr. 2022.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. In: FERRAREZI, E.; SARAIVA (org.). **Políticas públicas: Coletânea**, v. 1. Brasília, DF: ENAP, 2006.

LIMA, M. F. M. **Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)**: Aspectos da política e as trajetórias dos alunos. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://docplayer.com.br/78178988-Correcao-de-fluxo-na-rede-publica-municipal-do-rio-de-janeiro-aspectos-da-politica-e-as-trajetorias-dos-alunos.html>. Acesso em: 11 mar. 2022.

LIMA, N. M. C. Diretores escolares: Burocratas de nível de rua ou médio escalão? **Revista Contemporânea de Educação**, v. 14, n. 31, p. 84-103, set./dez. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/25954/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service.** New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: Uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870/40890>. Acesso em: 25 set. 2022.

LOTTA, G. S. A política pública como ela é: Contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. S. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4162/1/Livro_Teorias%20e%20An%C3%A1lises%20sobre%20Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. 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: 27 mar. 2022.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C. Categorizando usuários “fáceis” e “difíceis”: práticas cotidianas de implementação de políticas públicas e a produção de diferenças sociais. **Dados**, v. 63, n. 4, p. 1-40, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/cKV4L7jPJwPyFT87HLq7LkN/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2022.

MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, v. 5. n. 2, p. 145-174, abr. 1995. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. **Cops, Teachers and Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MOTA, M. O. **Entre a meritocracia e a equidade: O prêmio escola nota dez na percepção e atuação dos agentes implementadores.** 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, 2018. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/52701/52701_1.PDF. Acesso em: 09 jun. 2022.

NUNES, C. O “velho” e “bom” ensino secundário: Momentos decisivos. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 35-60, ago. 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pY5CvzLSCLPRNy7XpZ7x6WR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre Direção, Liderança e Clima Escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1211278_2015_completo.pdf. Acesso em: 10 abr. 2022.

OLIVEIRA, A. C. P. Implementação das Políticas Educacionais: Tendências das pesquisas publicadas (2007-2017). **Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos em Política Educativa**, v. 4, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/12966>. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro**: Percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1512017_2017_completo.pdf. Acesso em: 10 jun. 2022.

OLIVEIRA, M.; PAES CARVALHO, C. Enfrentando o fracasso escolar no nível local: a atuação discricionária de professores e diretores escolares na implementação de uma política educacional. In: PIRES, R. R. C. **Implementando desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190527_livro_implementando_desigualdades_reproducao_de_desigualdades_Cap23.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLIVEIRA, R. P.; ARAUJO, G. C. Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=s1413-24782005000100002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 27 mar. 2022.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: Um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: Interseções analíticas. Brasília, DF: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8605/1/Burocracia%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2022.

ORTIGÃO, M. I.; AGUIAR, G. S. Repetência escolar nos anos iniciais do ensino fundamental: Evidências a partir dos dados da Prova Brasil 2009, **Rev. Bras. Estud. Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 237, p. 364-389, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/cTXmQ3xhTcwJPDwJPPRHsb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2022.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental**. Brasília, DF: IPEA, 2004. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4229. Acesso em: 27 mar. 2021.

PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Aceleração da Aprendizagem para corrigir o fluxo escolar**: O caso do Paraná. Brasília, DF: IPEA, 2007. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4511. Acesso em: 27 mar. 2021.

PATTO, M. H. S. **A produção do fracasso escolar**: Histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: T. A. Queiroz, 1999.

PERONI, V. A autonomia docente em tempos de Neoliberalismo e Terceira Via. In: VIOR, S.; MISURACA, M. R.; ROCHA, S. M. (org.). **Formación de docentes: ¿Que cambió después de los '90 em las políticas, los currículos y las instituciones?**. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones, 2009. Disponível em: <https://1library.org/document/zgwnx7w6-autonomia-docente-tempos-neoliberalismo-terceira-maria-vidal-peroni.html>. Acesso em: 27 mar. 2022.

PIRES, R. R. C. (org.). **Implementando desigualdades**: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34743. Acesso em: 27 mar. 2021.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or Why it's amazing that federal programs work at all, this being the saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. Berkeley: University of California Press, 1973.

RIBEIRO, S. C. A pedagogia da repetência. **Estudos Avançados**, v. 5, n. 12, p. 7-21, ago. 1991. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/JyfPSdxSCrxKHxV6H3whNNz/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Decreto n. 30.340, de 01 de janeiro de 2009**. Revoga o Decreto 28.878, de 17/12/2007, que cuida da "aprovação automática" no âmbito da Rede Pública de Ensino Municipal e dá outras providências. Rio de Janeiro: Prefeito Municipal, 2009. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1921#/p:13/e:1921?find=Decreto%20N%C2%BA%2030.340>. Acesso em: 20 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei n. 5215, de 02 de outubro de 2010**. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013 para o período 2010-2013. Rio de Janeiro: Prefeito Municipal, 2010. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/1030#/p:3/e:1030?find=Lei%20n%C2%BA%205215>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SANO, H.; ABRUCIO, L. F. Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: O caso das organizações sociais de saúde em São Paulo. **RAE**, v. 48, n. 3, p. 64-80, abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/nRDJMVhZqmZHZXtDhmQkWJz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2021.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 mar. 2021.

Como referenciar este artigo

MEIRA, M.; LIMA, M. F. M.; GINO, J. C. Implementação de políticas como espaço de (re)produção de desigualdades: Investigando a política de correção de fluxo no Rio de Janeiro. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2294-2321, nov. 2022. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v17iesp.3.16687>

Submetido em: 17/04/2022

Revisões requeridas em: 06/07/2022

Aprovado em: 27/08/2022

Publicado em: 30/11/2022

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.

Revisão, formatação, normalização e tradução.

