

A IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA EDUCACIONAL DE COMBATE AO FRACASSO ESCOLAR: PERCEPÇÕES E AÇÕES DE AGENTES IMPLEMENTADORES EM UMA ESCOLA MUNICIPAL NO RIO DE JANEIRO

Marina Meira de Oliveira¹

Cynthia Paes de Carvalho²

1 INTRODUÇÃO

Discussões sobre mecanismos de combate à repetência e ao atraso escolar surgem a partir da frustração das expectativas depositadas na expansão do sistema. Em épocas de oferta insuficiente de vagas, acreditava-se que a expansão escolar equalizaria oportunidades. No entanto, após uma ampliação progressiva do acesso à escola ao longo da segunda metade do século XX, não houve redução significativa do peso da origem social dos alunos no seu sucesso escolar (Silva, 2003). As mesmas camadas que anteriormente estavam fora do sistema pareciam sofrer novos processos de exclusão em seu interior, traduzidos em elevados índices de repetência e distorção idade-série.

Diante da dificuldade de permanência com sucesso dos estudantes recém-integrados, diversas iniciativas foram desenvolvidas, a exemplo das políticas de correção do fluxo. Comumente implementadas por meio de programas e projetos de aceleração da aprendizagem, essas políticas visam recuperar o atraso escolar de alunos com dois ou mais anos de defasagem. Para atingir esse objetivo, tais alunos são ensinados por meio de uma metodologia alternativa em turmas específicas, e posteriormente reintegrados em turmas regulares mais avançadas. Desse modo, para além do descongestionamento do fluxo escolar, esses programas assumem um compromisso pedagógico com os alunos em situação de maior vulnerabilidade ao fracasso, buscando a regularização de sua trajetória e a conclusão de sua escolarização básica.

Embora esses projetos venham sendo implementados em diversos estados e municípios, estudos apontam que suas intenções nem sempre correspondem às ações e aos resultados obtidos (Parente e Lück, 2004, entre outros). Em virtude desses achados, desenvolvemos uma pesquisa³ em 2016 que buscou compreender a implementação de uma política de correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro, focalizando os agentes implementadores. Procuramos investigar primeiramente quais eram suas percepções sobre a política, a escola e os alunos que constituíam seu público-alvo. Em seguida, buscamos compreender como essas percepções influenciavam suas práticas discricionárias. O percurso traçado considerou as contribuições da literatura sobre implementação de políticas, que destaca a importância dos burocratas de nível de rua como “fazedores”, para além de executores, de políticas (Lipsky, 1980). Ao tomar decisões quanto aos benefícios e às sanções a serem distribuídos aos usuários, muitas vezes com base em julgamentos a respeito do seu merecimento (Maynard-Moody e Musheno, 2003), esses agentes

1. Mestra em educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e professora do Colégio Pedro II.

2. Doutora em educação pela PUC-Rio e professora adjunta II da mesma instituição.

3. A pesquisa à qual fazemos referência foi objeto da dissertação de mestrado da primeira autora deste texto (Oliveira, 2017), realizada sob a orientação da professora doutora Cynthia Paes de Carvalho. Nela, é possível encontrar os argumentos aqui apresentados mais bem desenvolvidos.

desfrutam de um poder discricionário que pode repercutir sobre os resultados das políticas, eventualmente potencializando processos de exclusão.

Para alcançar os objetivos propostos, trabalhamos com dados do Censo Escolar e conduzimos entrevistas com 32 indivíduos da comunidade analisada, entre os quais se incluem alunos, professores, gestores e agentes educadores.⁴ O presente texto sintetiza algumas conclusões a que chegamos, sem esgotar todos os achados e, menos ainda, as diversas questões pertinentes à discussão. Considerando as limitações de espaço, serão apresentados os resultados que sugerem de forma mais clara a relação entre as percepções dos agentes (seção 2) e suas práticas discricionárias ao longo da implementação da política (seção 3). Por fim, tecemos algumas considerações (seção 4) sobre a possibilidade de que desigualdades sejam reproduzidas na implementação de políticas semelhantes.

2 AS PERCEPÇÕES PREDOMINANTES DOS AGENTES ESCOLARES: A ESCOLA, OS ALUNOS E A POLÍTICA

A maior parte das escolas selecionadas para a implementação da política de correção de fluxo no município do Rio de Janeiro a partir de 2009 eram de grande/enorme porte (Lima, 2016), contando com mais de novecentas matrículas. Segundo Oliveira (2015), essas escolas apresentam uma gestão mais complexa, além de frequentemente terem que lidar com uma escassez de recursos.

Como a escola estudada pertence a esse “tipo” prevalente, uma primeira percepção por parte dos agentes entrevistados é a de que trabalhavam em uma escola “enorme”, contando com um corpo docente-administrativo limitado para desenvolver um trabalho satisfatório. Nessa situação, o discurso dos agentes sugere um enfraquecimento da finalidade pedagógica da organização, em favor de uma função disciplinadora/socializadora. Garantir a obediência dos estudantes a regras, buscando torná-los mais aptos à convivência social e à inserção futura no mercado de trabalho, parecia ser uma missão mais factível em uma organização que havia se tornado uma espécie de “depósito de crianças”, e possivelmente até mesmo mais desejável, tendo em vista o novo público que passou a frequentá-la. Este, vindo de famílias que tampouco tiveram um histórico de escolarização, era percebido como cada vez menos interessado na aprendizagem escolar e pouco cooperativo com o trabalho que deveria ser desenvolvido na escola.

Grande parte dos alunos são apresentados como jovens que “não querem nada” com o estudo e que não se esforçam para obter ascensão social por meio do sucesso escolar. Em se tratando especificamente dos atendidos pela política, predomina a percepção de que seriam alunos especialmente “problemáticos”: grande parte teria problemas emocionais/comportamentais (indisciplina), morais (preguiça) ou mesmo cognitivos (dificuldade de aprendizagem). Desse modo, as explicações para o fracasso não raramente recaem exclusivamente sobre eles.

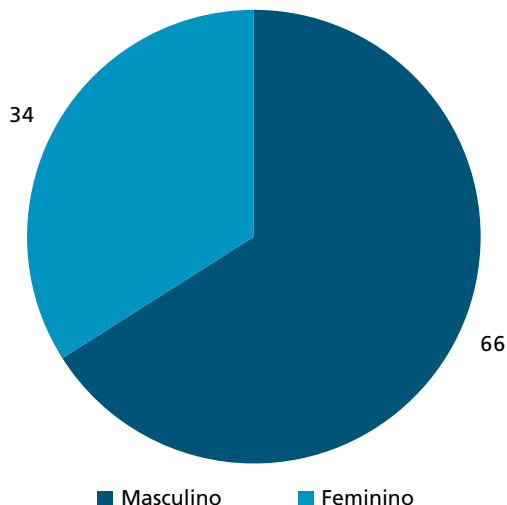
É importante destacar que a distribuição dos alunos nas turmas regulares e “de projeto”⁵ não é aleatória. Os dados do Censo Escolar mostram que, embora o percentual de meninas e meninos matriculados na escola seja praticamente igual, nas turmas de projeto há uma quantidade significativamente superior de alunos do sexo masculino (gráfico 1). Da mesma forma, enquanto a escola apresenta uma proporção de alunos brancos e pardos relativamente próxima (cerca de 40% de alunos brancos e 44% de alunos pardos), a proporção de alunos pardos aumenta consideravelmente nas turmas de projeto,

4. Agente educador é o funcionário mais conhecido como inspetor escolar.

5. Como mencionado anteriormente, as políticas de correção de fluxo são comumente implementadas por meio de projetos de aceleração da aprendizagem, a partir da organização de turmas específicas. Nas escolas, essas turmas costumam ser chamadas de “turmas de projeto” ou “turmas de aceleração”, denominação que adotaremos daqui em diante.

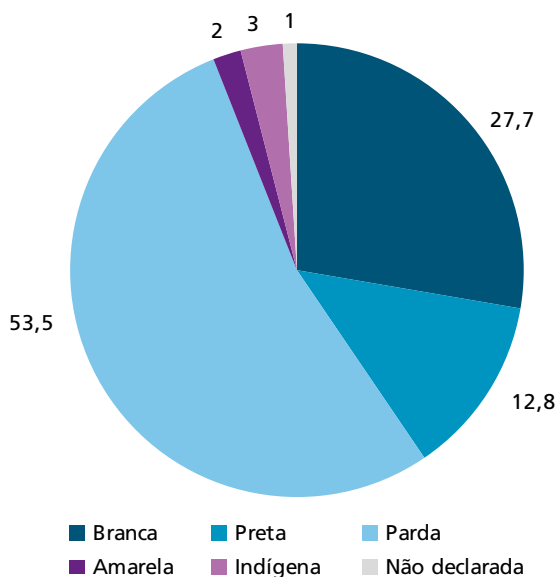
assim como a proporção de alunos brancos diminui (gráfico 2). Essa tendência, também observada no município do Rio de Janeiro como um todo (Lima, 2016) reforça achados clássicos na sociologia da educação que apontam os meninos negros como os mais vulneráveis ao fracasso escolar.

GRÁFICO 1
Distribuição por sexo de alunos matriculados em turmas de correção de fluxo na escola estudada em 2013
(Em %)



Fonte: Censo Escolar de 2013.
Elaboração das autoras.

GRÁFICO 2
Distribuição por raça/cor de alunos matriculados em turmas de correção de fluxo na escola estudada em 2011
(Em %)



Fonte: Censo Escolar de 2011.
Elaboração das autoras.

Quanto à política em si, predomina a ideia de que é uma forma de “maquiar” os dados oficiais sobre os resultados da escola a partir da “limpeza” de turmas regulares, visto que os alunos com maior dificuldade seriam concentrados em turmas que não são submetidas a avaliações externas. Quanto à recuperação de seu conhecimento, segundo os entrevistados, “o projeto ia ficar devendo”, muito por conta de dois pontos principais que estruturaram sua implementação: a adoção de uma metodologia considerada ultrapassada, e a existência de apenas um professor especialista para o ensino de todas as disciplinas. Nesse ponto, pudemos constatar algumas improvisações discricionárias realizadas pelos agentes, a fim de lidar com essas normativas consideradas irrealistas e insustentáveis. Entre elas, a articulação entre professores e a criação de materiais diversificados.

No entanto, foi principalmente no encaminhamento dos alunos para as turmas de projeto que pudemos observar maiores indícios de discricionariedade. Embora a política estabelecesse o critério de dois ou mais anos de defasagem para alocação dos alunos, alguns relatos sugeriam a existência de outros critérios informais nesse processo, explorados a seguir.

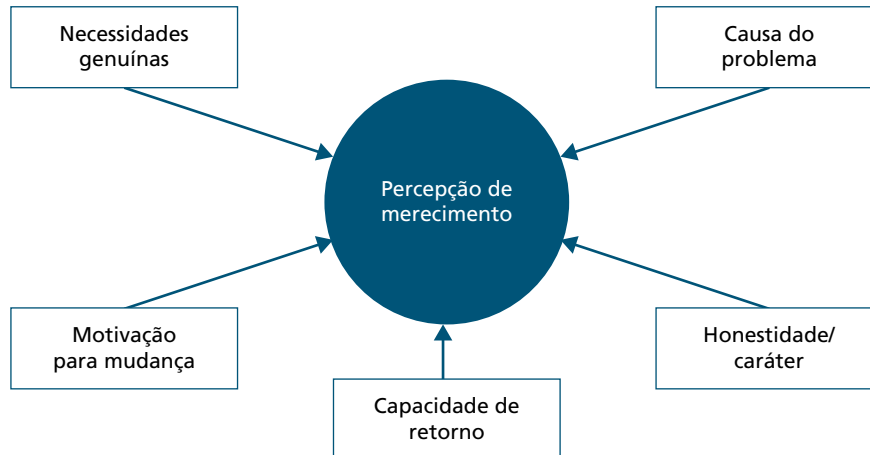
3 O ATENDIMENTO AOS ALUNOS “MERECEDORES” E “NÃO MERECEDORES”: TRÊS TIPOS DE AÇÃO DISCRICIONÁRIA

Maynard-Moody e Musheno (2003) analisam o trabalho na linha de frente do serviço público a partir de histórias contadas por esses agentes. Os autores mostram como o processo decisório e suas ações discricionárias são muitas vezes orientados mais por valores e representações identitárias do que pela observância estrita a regras previamente formuladas e transmitidas. Nesse sentido, o burocrata do nível de rua atuaria menos como um “agente do estado” e mais como um “agente do cidadão”, sendo sua percepção de justiça o principal fator a guiar suas práticas discricionárias. Esse conceito de justiça, por sua vez, traduzir-se-ia na sua percepção do que é certo fazer, como base no julgamento do merecimento do cidadão-usuário.

Segundo os autores, essa percepção de merecimento resultaria da soma de diversos fatores: necessidades genuínas (o quanto o cidadão-usuário precisaria do serviço); causa do problema e motivação para a mudança (o quão responsável ele seria pela sua situação, bem como esforços que apresentaria para alterá-la); honestidade/caráter (levando em conta a possibilidade de que o usuário esteja querendo usar o sistema para benefício próprio); e capacidade de resposta (as chances de retorno do usuário em relação ao investimento a ser feito nele). A figura 1, a seguir, busca representar graficamente a construção desse “julgamento somativo” feito pelos implementadores, ainda que inconscientemente.

Como resultado desse processo, títulos de “mais ou menos mercedores” seriam atribuídos simbolicamente aos usuários, impactando o tipo de resposta a ser-lhes oferecida, e os esforços realizados para o atendimento de suas demandas. De acordo com os autores, seriam três os principais tipos de resposta, que se encontram contemplados a seguir.

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



Fonte: Maynard-Moody e Musheno (2003).
Elaboração das autoras.

3.1 Além do pragmatismo: um serviço extraordinário para os alunos “merecedores”

Era, assim, uma pessoa, uma aluna maravilhosa. Mas faltava tudo. Aí o que eu fiz? O acompanhamento dela até o final do ano (Ex-professora de turma de projeto).

A professora Célia⁶ havia trabalhado com turmas de projeto ao longo de diversos anos na escola pesquisada e, diferentemente da maioria dos entrevistados, tinha uma visão positiva da política. Em seu relato, conta a história de uma aluna que havia sido matriculada em turma de projeto nos anos iniciais do ensino fundamental e que, tendo retornado à turma regular após recuperar a defasagem idade-série, enfrentava novas dificuldades. Nessa época, a professora conta que foi “advogar” pela aluna junto ao escalão superior, para que ela pudesse ser novamente atendida pela política, ainda que não tivesse mais o atraso de idade formalmente exigido. Para a professora, “era um absurdo a aluna ter voltado para a sala de aula comum”, pois ainda apresentava dificuldades que, segundo ela, poderiam ser amenizadas no projeto.

Apesar de ter inicialmente conseguido o retorno da aluna ao projeto, ela teve que ser novamente redirecionada às turmas regulares por conta de sua faixa etária, que não estava em conformidade com os critérios da política. No entanto, diante dessa situação, a professora conta que “fez o acompanhamento dela até o final do ano”, oferecendo-lhe um serviço extraordinário de apoio individual diário com as diversas disciplinas.

Ao descrever essa aluna “merecedora”, a professora aponta suas necessidades genuínas, visto que lhe “faltava tudo”, e seu bom caráter, pois era “uma aluna maravilhosa”, que aparentemente não tinha culpa de ter dificuldade (era um “absurdo” a sua volta à sala de aula comum), e que, além de tudo, mostrava-se disposta a ficar no contraturno estudando com a professora.

6. Nome fictício dado à professora entrevistada, de forma a preservar sua identidade.

A capacidade de retorno possivelmente antecipada pela professora confirmou-se na aprovação da aluna ao longo dos anos seguintes.

Os fatos reconstruídos pela entrevistada sugerem que os agentes implementadores podem se engajar em esforços extraordinários, caso considerem o usuário em questão merecedor de tanto. Contudo, o oposto também pode ser verdade, como indicado a seguir.

3.2 Aquém do pragmatismo: o mínimo para os alunos “não merecedores”

Sempre que eu peço pra eles, eles falam “ah, é o computador que escolhe direto, o computador mexe sozinho”. Eles falam. Nunca vi isso, computador mexer sozinho (Aluno do 8º ano de turma regular).

Os relatos dos diversos entrevistados apontavam para a existência de dois “tipos de aluno” que se acreditava haver nas turmas de projeto: aqueles que se sentiam injustiçados por terem sido colocados na turma dos que “não querem nada” e aqueles que desejavam ser matriculados nelas, por representar uma espécie de “atalho” para acelerar a terminalidade do ensino fundamental.

Um aluno de 8º ano de turma regular que já apresentava dois anos de distorção por conta de repetências parecia encaixar-se nesse segundo “perfil”. Quando perguntamos por que razão ele não havia sido encaminhado para uma turma de projeto, tendo em vista sua idade, ele conta que “eles [a escola] nunca quiseram”. Sempre que pedia para ser incluído na turma, recebia a resposta de que quem fazia a seleção dos alunos era o sistema de computadores.

Pode-se supor que, diante de uma vontade declarada de entrar no projeto para acelerar a terminalidade de seus estudos, o aluno fosse considerado “esperto”, menos “merecedor”, interessado em usar a política a seu favor. Desse modo, a mobilização para atender à sua demanda –um direito previsto pela política – aparentava ser menor do que os esforços empreendidos para atender às necessidades (percebidas) de outros alunos, como no caso anterior.

3.3 A prevalência do pragmatismo: fazendo o que se percebe que pode ser feito

A mistura [de alunos] por um lado é boa, 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, né? (Agente educadora).

Entre esforços mínimos e máximos, encontram-se as práticas mais frequentemente mencionadas pelos agentes escolares: fazendo o que (percebe-se que) pode ser feito. Como pontuam Maynard-Moody e Musheno (2003), muitos agentes da linha de frente entram nas suas profissões como idealistas. No entanto, após anos de sobrecarga, condições insatisfatórias de trabalho e usuários pouco cooperativos, passam a usar sua discricionariedade para selecionar um pequeno número de casos que consideram “passíveis de salvação”.

A organização de turmas na escola estudada parecia seguir esse tipo de racionalidade. Um caso simbólico pode ser visto na trajetória de uma das três turmas que cursavam o 6º ano em 2016. A maioria dos alunos dessa turma eram advindos de turmas de projeto nos anos anteriores. Para além deles, havia os repetentes do 6º ano em 2015 e aqueles transferidos de outras escolas. Dessa forma, a turma tornava-se especialmente complicada, gerando resistências por parte de vários agentes entrevistados.

O problema parecia ter-se agravado quando uma professora de português recém-chegada na escola foi alocada para a turma. Não aguentando os desafios impostos pelo trabalho com esses alunos, a professora “entrou em um dia e saiu no outro”, fazendo com que a turma permanecesse sem aulas da disciplina. Ao comentar sobre essa situação, os agentes dividiam-se em suas opiniões, comumente indicando haver um “lado bom” no agrupamento desses estudantes: ao menos conseguiam realizar um trabalho melhor nas outras turmas, compostas por alunos que “queriam aprender”, ou seja, que podiam (ou mereciam) ser ajudados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme mencionado, a escola em que foi realizada a pesquisa constitui um caso comum de escolas municipais em que foram implementados projetos de correção de fluxo – organizações de gestão mais complexa, com elevado número de matrículas e número de funcionários insuficiente. Nesse cenário de sobrecarga de trabalho e escassez de recursos humanos e materiais, a dimensão ética e valorativa das decisões organizacionais torna-se ainda mais relevante.

No caso da escola investigada, os projetos de aceleração para alunos multirrepetentes representaram uma demanda adicional que acabava secundarizada no elenco de prioridades. A percepção predominante é a de que os projetos representavam “o resto”, no sentido de que a comunidade escolar não se engajava ativamente no atendimento a esses alunos, por questões estruturais e simbólicas. Isso transparecia, por exemplo, na organização das turmas e na alocação de recursos materiais e humanos para atendê-las.

Ações discricionárias como as apresentadas indicam que os agentes implementadores, mais do que executores, são também fazedores da política no nível da escola. É importante reforçar, no entanto, que esses atores não agem em um vácuo institucional e programático. Pelo contrário, as constantes pressões advindas de escalões superiores, muitas vezes aliadas a condições inadequadas de trabalho, parecem oferecer terreno fértil para que os agentes exerçam sua discricionariedade com base em um senso prático-moral que diferencia alunos “merecedores” dos “não merecedores”, atendendo-os de forma diferenciada. Desse modo, diversos são os fatores que competem para a ressignificação da aprendizagem escolar como uma recompensa para alguns e renúncia para outros, em vez de um direito de todos – uma condição que contribui para a reprodução de desigualdades, mesmo quando se trata da implementação de políticas destinadas a compensar desvantagens históricas de grupos desfavorecidos.

REFERÊNCIAS

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) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

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

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.

OLIVEIRA, A. C. P. **As relações entre direção, liderança e clima escolar em escolas municipais do Rio de Janeiro.** Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, M. M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro: percepções e discricionariade dos agentes implementadores.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PARENTE, M. M. A; LÜCK, H. **Mecanismos e experiências de correção do fluxo escolar no ensino fundamental.** Brasília: Ipea, 2004. (Texto para Discussão, n. 1032).

SILVA, N. V. Expansão escolar e estratificação educacional no Brasil. *In:* SILVA, N. V.; HASENBALG, C. (Orgs.). **Origens e destinos: desigualdades sociais ao longo da vida.** Rio de Janeiro: Topbooks, 2003. p. 105-138.