

## **CORRIGIR O FLUXO NA ALFABETIZAÇÃO: PERCEPÇÕES DOS AGENTES IMPLEMENTADORES**

Alda Siqueira Lage de Oliveira  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ)  
siqueiralda@gmail.com

### **INTRODUÇÃO**

Este estudo é síntese da pesquisa de mestrado intitulada “O nó da rede: percepções dos agentes implementadores sobre a política de correção de fluxo da/na alfabetização”, que teve como objetivo compreender as percepções dos agentes implementadores sobre o Programa Carioquinha, política de correção de fluxo para o 3º ano do ensino fundamental implementada na rede municipal do Rio de Janeiro no ano de 2019.

O Programa Carioquinha foi analisado neste estudo a partir do entendimento de que a política pública corresponde àquilo que o Estado decide fazer ou não (SOUZA, 2006). Em outras palavras, é estudar o Estado em ação (SOUZA, 2003), compreendendo que a ação impacta na vida dos cidadãos. O escopo da pesquisa focalizou a fase da implementação, por meio da atuação dos profissionais (professores, coordenadores pedagógicos e diretores) que entregam o serviço público aos usuários da política – no caso aqui estudado, aos estudantes beneficiários do Programa Carioquinha, implementado nas turmas do 3º ano do ensino fundamental das escolas da rede municipal do Rio de Janeiro.

Para embasar esta investigação, tomam-se como referencial teórico e metodológico os estudos advindos do campo da ciência política, voltados a “olhar o momento específico da materialização ou concretização das políticas” (LOTTA, 2019, p. 12). Tais estudos orientam a análise das políticas públicas como um ciclo deliberativo que envolve diferentes fases decisórias entre elas: agenda, formulação, implementação e avaliação (SOUZA, 2006; LOTTA, 2019). Muito embora essas fases sejam entrelaçadas, destaca-se neste estudo a fase da implementação como o momento no qual o que foi formulado se converte em realidade. Assim, ganha destaque nesta etapa a ação dos burocratas implementadores (LIPSKY, 2019) e dos instrumentos de ação do Estado (LOTTA, 2019).

Nesse sentido, o estudo alinha-se à abordagem analítica *bottom-up*, que entende que a implementação de uma política não ocorre exatamente da mesma

maneira com a qual foi formulada, porque, por mais regulada que seja a política, sempre há espaço para o exercício da discricionariedade dos agentes implementadores (LOTTA, 2015). Esse movimento dos agentes pode colaborar para que os resultados da política sejam diferentes dos previstos.

## **DESENVOLVIMENTO**

As políticas que visam a regular o fluxo escolar “e colocar em dia a vida escolar” (LUCK; PARENTE, 2007 p. 16) dos estudantes não são uma ferramenta recente no Brasil. As políticas de correção de fluxo, comumente implementadas em território nacional nos anos 1990 e 2000, tiveram como elemento propulsor os altos índices de repetência nos sistemas de ensino, principalmente nas séries de terminalidade, como o 3º e o 6º ano do ensino fundamental e 1º ano do ensino médio. Essas políticas são implementadas em formas de programas e projetos de aceleração da aprendizagem voltadas a estudantes que experimentaram múltiplas reprovações e apresentaram mais de dois anos de distorção idade-série.

Tanto as políticas voltadas a corrigir o fluxo quanto a discussão da repetência como prática pedagógica colocam em debate o direito à educação e a qualidade da aprendizagem dos estudantes, principalmente quanto ao desafio de garantir a alfabetização em níveis adequados de proficiência de leitura, escrita e matemática nas redes públicas de ensino.

Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2019 ressaltam o problema dos altos índices de repetência e baixa aprendizagem ao final do ciclo de alfabetização e nos levam “a crer que a origem do fracasso nas séries iniciais pode estar um pouco mais a frente do processo de escolarização, quando deveria ocorrer a consolidação da alfabetização.” (OLIVEIRA, 2007, p. 196). É esse o principal condicionante para a formulação e implementação no município do Rio de Janeiro do Programa Carioquinha

Diversos estudos (LIMA, 2016; LUCK; PARENTE, 2004; OLIVEIRA, 2017) sobre as políticas de correção de fluxo implementadas em outras etapas escolares atestam sua pouca eficácia quanto à recuperação da aprendizagem. Os resultados já verificados nesse tipo de implementação apontam para uma grande quantidade de estudantes que seguem o fluxo escolar de maneira irregular, sem progredir em sua aprendizagem.

Em que pesem os resultados pouco animadores, o município do Rio de Janeiro, que há muito tempo implementa políticas de correção de fluxo para outras etapas escolares, formulou o Programa Carioquinha com o objetivo principal de corrigir a distorção idade-série ainda no ciclo de alfabetização. O programa destinava-se ao atendimento de estudantes do 3º ano dos anos iniciais no turno escolar. Interpretados pelos agentes implementadores como ‘crianças que realmente necessitam’, eram atendidos por professores selecionados para trabalhar com as turmas de correção de fluxo, segundo pré-requisito de ter um perfil alfabetizador. Os professores e estudantes receberam material didático-pedagógico formulado pela própria secretaria de educação, elaborado de acordo com a reformulação curricular encetada pela adesão à Base Nacional Comum Curricular no ano de 2018.

## **CONCLUSÃO**

O contexto de implementação envolve diferentes aspectos que influenciam a atuação dos agentes que implementam a política. Um desses aspectos refere-se aos conhecimentos acumulados em outras experiências de implementação de políticas com escopo semelhante ao Carioquinha e, também, experiências em turmas regulares, com alunos com características de aprendizagem semelhantes aos das turmas do programa.

Um aspecto diz respeito ao entendimento que os agentes implementadores têm das normas e regras que, no caso do Programa Carioquinha, eram ambíguas e imprecisas, deixando uma alta margem para interpretações diversas com relação aos objetivos da política e as formas de atuação dos agentes implementadores. Outro aspecto concerne à escassez de recursos e infraestrutura das unidades escolares, que levaram os agentes implementadores a dois tipos de decisão: uns optaram por atuar dentro dos limites de sua função, orientações e recursos e outros imprimiram maior criatividade e autonomia ao extrapolar os limites de sua atuação, previstos nas normas e regras do programa. Para exemplificar, cito o caso de uma diretora que contou dirigir-se até as clínicas da família (unidades de saúde de atenção primária) para mediar o processo de atendimento dos alunos encaminhados.

Os professores, na prática, necessitavam responder para além da alfabetização, desenvolver ferramentas para gerenciar uma turma inchada e com

múltiplas e diferenciadas questões sociais, culturais e de aprendizagem. Por ideal e por formação, eles buscam responder às necessidades individuais ou características específicas dos alunos, mas, na prática, observam que não dão conta, pois lhes são exigidas múltiplas habilidades para o desenvolvimento do seu trabalho.

Nas palavras de um dos docentes entrevistados, falta uma rede de apoio. Ainda que o profissional seja muito competente, por si só não logra êxito na implementação de políticas como as de recuperação da aprendizagem na alfabetização. Nas palavras desses docentes, carecem as unidades escolares do apoio de políticas intersetoriais efetivas como as de saúde.

## 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. 226f. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- LIPSKY, Michael. **Burocracia em nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília, DF: Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela (org.) **Teoria e análise sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Brasília, DF: Enap, 2019.
- LOTTA, Gabriela; CAVALCANTE, P.L.C. (org.). **Burocracia de médio escalão:** perfil, trajetória e atuação. Brasília, DF: Enap, 2015.
- OLIVEIRA, Lúcia Helena Gazólis de. As habilidades em leitura desenvolvidas pelos alunos das escolas municipais do Rio de Janeiro: um estudo a partir dos dados da pesquisa GERES – 2005. **REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, v. 5, n. 2, 2007.
- OLIVEIRA, M.M. **Correção de fluxo em uma escola da rede pública municipal do Rio de Janeiro:** percepções e discricionariedade dos agentes implementadores. 2017. 199p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- PARENTE, M. M. A.; LÜCK, H. **Aceleração da aprendizagem para corrigir o fluxo escolar:** o caso do Paraná. Brasília, DF: IPEA, 2007.
- SOUZA, Celina. “Estado de Campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.