



Maria de Fátima Magalhães de Lima

**Correção de Fluxo na Rede Pública
Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014):
aspectos da política e as trajetórias dos alunos**

Tese de Doutorado

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação da PUC-Rio.

Orientadora: Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho
Co-orientadora: Prof^a. Mariane Campelo Koslinski

Rio de Janeiro
Abril de 2016



Maria de Fátima Magalhães de Lima

**Correção de Fluxo na Rede Pública
Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014):
aspectos da política e as trajetórias dos alunos**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Cynthia Paes de Carvalho

Orientadora
Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Mariane Campelo Koslinki

Co-Orientadora
Faculdade de Educação - UFRJ

Prof^a. Isabel Alice Oswald Monteiro Leis

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Alícia Maria Catalano de Bonamino

Departamento de Educação - PUC-Rio

Prof^a. Sandra Maria Zakia Lian Sousa

USP

Prof^a. Theresa Maria de Freitas Adrião

UNICAMP

Prof^a. Denise Berrenzo Portinari

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e Ciências Humanas
PUC-Rio

Rio de Janeiro, 11 de abril de 2016.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Maria de Fátima Magalhães de Lima

Graduada em Ciências Biológicas pela Faculdade de Humanidades Pedro II, possui Especialização em Administração Escolar e em Educação Brasileira e Movimentos Sindicais. Obteve o grau de Mestre em Educação pela PUC-Rio em 2011. Foi diretora de escola da rede pública municipal de ensino da cidade do Rio de Janeiro no período de 1994 a 2012. Sua experiência e atuação na área da educação se relacionam especialmente aos temas: políticas educacionais, gestão educacional e gestão escolar.

Ficha Catalográfica

Lima, Maria de Fátima Magalhães de

Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014): aspectos da política e as trajetórias dos alunos / Maria de Fátima Magalhães de Lima ; orientadora: Cynthia Paes de Carvalho ; co-orientadora: Mariane Campelo Koslinski. – 2016.

226 f. : il. color. ; 30 cm

Tese (doutorado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2016.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Política educacional. 3. Políticas de correção de fluxo. 4. Distorção idade-série. 5. Aceleração da aprendizagem. 6. Trajetórias escolares. I. Carvalho, Cynthia Paes de. II. Koslinski, Mariane Campelo. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. IV. Título.

CDD: 370

Para meus pais, Armênio e Theresa (*in memoriam*),
por mostrarem, desde sempre, que um outro
mundo é possível.

Agradecimentos

A Deus, por redobrar minha força nesta jornada.

À minha família pelo carinho e força permanente, sem os quais seria difícil enfrentar o longo período do Doutorado.

Ao meu filho Gabriel, por ser a presença mais certa nas horas incertas. À minha filha Dani, pela paciência e compreensão infinita.

À minha querida Orientadora, Professora Cynthia Paes de Carvalho por estar presente ao longo dos seis anos de Mestrado e Doutorado, compartilhando conhecimentos e criando oportunidades para meu crescimento acadêmico e pessoal. Agradeço o carinho e a disposição para os debates calorosos que temperaram a amizade.

À Professora Mariane Koslinski, minha Co-orientadora, pelas preciosas e fundamentais contribuições para o desenvolvimento da pesquisa.

À Professora Zaia Brandão, por instigar novos conhecimentos desde o SOCED.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da PUC-Rio, por proporcionarem o melhor clima acadêmico e incentivo à pesquisa.

Aos professores Isabel Lellis, Alicia Bonamino, Sandra Zákia, Theresa Adrião, Antônio Jorge e Marcelo Burgos por aceitarem participar da Banca e pela leitura do trabalho.

Aos companheiros de pesquisa do GESQ, pela amizade, solidariedade e partilha de conhecimentos. À Catarine Teixeira, Pedro Sarvat e André Regis, reconhecimento e gratidão pelo apoio e ajuda no desenvolvimento da pesquisa.

À CAPES, CNPq, FAPERJ, Observatório Educação e Cidade e PUC-Rio pelo fomento à pesquisa e colaboração no meu aperfeiçoamento acadêmico.

Às técnicas da SME-RJ e da CRE que tornaram a pesquisa possível. Agradeço a grande generosidade e interesse demonstrados.

Aos técnicos do MEC pelas informações e esclarecimentos valiosos para a condução da pesquisa.

Aos técnicos do IplanRio pela disponibilidade e ajuda com o banco de dados da SME.

Resumo

Lima, Maria de Fátima Magalhães de; Paes de Carvalho, Cynthia. **Correção de Fluxo na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro (2009-2014): aspectos da política e as trajetórias dos alunos**. Rio de Janeiro, 2016. 226 p. Tese de Doutorado - Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

No âmbito das políticas educacionais, a distorção idade-série é o indicador que evidencia o atraso escolar do aluno em relação ao ano de escolaridade cursado. Políticas para reduzir a distorção idade-série, denominadas projetos e programas de aceleração da aprendizagem, estão presentes no cenário brasileiro desde a década de 1990, implementadas autonomamente por redes públicas de ensino, através de parcerias público-privadas e apoio do Ministério da Educação. Apesar da permanência e da capilaridade desses projetos existem poucas pesquisas que discutem o tema na intercessão dos dados quantitativos e qualitativos. Ademais, observa-se a lacuna de uma avaliação do impacto destas políticas e da estimação de seus efeitos por parte dos gestores públicos e da comunidade acadêmica. O presente trabalho pretende contribuir nessa perspectiva e ampliar a discussão, através da análise da política de correção de fluxo implementada na rede municipal do Rio de Janeiro no período 2009/2014 e das trajetórias dos alunos da rede - que foram ou não afetados pela política - que estavam matriculados no 5o. ano do ensino fundamental em 2010, até os possíveis desfechos escolares em 2014. Inicialmente o estudo foi desenvolvido a partir de análise da documentação pertinente e de entrevistas semiestruturadas com agentes da administração educacional municipal. A seguir se desenvolve uma análise dos dados da base de matrículas da rede municipal de 2009 alinhada aos dados do Censo Escolar (2010, 2011, 2012, 2013 e 2014) a fim de compreender aspectos do desenho e da implementação da política, com ênfase nos perfis sociodemográficos dos alunos e suas trajetórias escolares. Confirmando inúmeros estudos anteriores que indicam que gênero e cor influenciam o atraso escolar, os resultados apontam que os meninos negros têm maiores probabilidades de distorção idade-série. Dado o limitado número de vagas nos projetos de correção de fluxo frente à demanda, verifica-se um expressivo número de alunos defasados que não foram matriculados em correção de fluxo, embora outros com defasagem menor que dois anos e até mesmo sem defasagem tenham sido inseridos nos projetos. No tocante

às trajetórias, os dados indicam diferenças entre os perfis dos alunos matriculados em correção de fluxo e os matriculados exclusivamente em turmas regulares. Estas distinções reverberam nos desfechos escolares e sugerem um processo de segmentação escolar que tende a favorecer os alunos em melhores condições sociais. Embora a política pareça influenciar o declínio da defasagem idade-série, durante a análise dos percursos observou-se que as taxas de declínio não são distribuídas igualmente entre os grupos, parecendo haver uma escala de vulnerabilidade social relacionada a elas, com desfechos menos promissores e estigmatizados correspondendo aos alunos socialmente mais vulneráveis. Por fim, os dados chamam a atenção para a fragilidade das trajetórias que alcançam o ensino médio, que parecem associadas a uma política de aceleração da conclusão do ensino fundamental. Embora este desfecho a princípio corrobore a finalidade de aceleração subjacente aos projetos, o elevado índice de reprovação desses alunos após o ingresso nesta etapa de ensino, sugere a fragilidade da política em termos de consolidação do processo de escolarização e de mobilidade social desses alunos.

Palavras-chave

Política educacional; Políticas de correção de fluxo; Distorção idade-série; Aceleração da aprendizagem; Trajetórias escolares.

Abstract

Lima, Maria de Fátima Magalhães de; Paes de Carvalho, Cynthia (Advisor). **Flow Correction for the Municipal Schools of Rio de Janeiro (2009-2014): policy aspects and students' trajectories.** Rio de Janeiro, 2016, 226 p. Doctoral Thesis – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the extent of educational policies, the age-grade distortion is the indicator that reveals the student's scholastic backwardness related to the year attended at school. Policies to decrease the age-grade distortion called projects and accelerated learning programs are present at the Brazilian scenery since the decade of 1990, autonomously implemented by public school systems, through public-private partnerships and support of the Ministry of Education. Despite the permanence and the capillarity of these projects, few studies discuss the theme interceding quantitative and qualitative data. Furthermore, there is a gap of an impact assessment of these policies and the estimation of their effects by public managers and the academic community. The present work aims to contribute in this perspective and increase the discussion by analysing the policy of flow correction implemented at the municipal schools of Rio de Janeiro in the period of 2009/2014. It presents as well the trajectories of the students - who were or were not affected by the policy - who were enrolled in the fifth year of elementary school in 2010, to the possible scholastic outcomes in 2014. Initially the research was developed from the analysis of the relevant documentation and semi-structured interviews with agents of the municipal education administration. The following analysis points to the database of the enrolments in the municipal system in 2009 conforming to the School Census data (2010, 2011, 2012, 2013 and 2014) in order to understand aspects of design and implementation of the policy, emphasizing on the sociodemographic profiles of students and their learning trajectories. Confirming plentiful previous researches that show that gender and ethnic influence the school backwardness, the results indicates that black children are more likely to age-grade distortion. Given the limited number of spots in the flow correction projects because of the high demand, there is a significant number of delayed students who were not enrolled in flow correction, while others with less than two years of discrepancy and even not delayed entered the projects. Concerning the students' trajectories, the data reveal differences

among the profiles of students enrolled in flow correction projects and enrolled exclusively in regular classes. These distinctions reverberate in school outcomes suggesting a scholastic segmentation process, which tends to favour students in better social conditions. Although the policy seems to influence the decline of discrepancy in age-grade, during the analysis of courses it was observed that decline rates are not equally distributed among the groups, there seems to be a scale of social vulnerability related to them, with less promising and stigmatized outcomes corresponding to socially vulnerable students. The data points to the fragility of the trajectories that reach high school, which seem to be associated with the policy of accelerated conclusion of the elementary school. Although this outcome at first corroborates the purpose of underlying acceleration to the projects, the high failure rates of these students after enrolling in this academic stage, suggests the fragility of this policy in terms of consolidation of the process of schooling and social mobility of these students.

Keywords

Educational policy; Flow correction policy; Age-grade distortion; Accelerated learning; Scholastic trajectories.

Sumário

| | | |
|--------|--|----|
| 1 | Introdução | 19 |
| 1.1. | Questões e hipóteses de pesquisa | 26 |
| 1.2. | Metodologia e apresentação | 28 |
| 2 | Políticas e pesquisas sobre correção de fluxo: um panorama da literatura nacional | 32 |
| 2.1. | Estatísticas e indicadores educacionais: desafios para a formulação de políticas públicas no Brasil | 34 |
| 2.2. | A correção da distorção idade-série e do fluxo escolar no contexto da Reforma do Estado e das reformas educacionais dos anos 90 | 36 |
| 2.3. | Panorama e resultados das políticas de correção de fluxo | 40 |
| 2.4. | As turmas homogêneas: uma breve discussão sobre as pesquisas | 45 |
| 2.5. | A correção de fluxo no contexto das mudanças da gestão educacional: o Plano de Ações Articuladas (PAR) | 52 |
| 3 | A formulação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro em 2009: mudança de rumo na política educacional | 60 |
| 3.1. | O contexto da política | 62 |
| 3.1.1. | Antecedentes | 63 |
| 3.1.2. | A eleição municipal e a agenda educacional | 68 |
| 3.2. | Crise, indicadores, ideias e decisões | 74 |
| 3.3. | O Programa Reforço Escolar | 83 |
| 4 | Aspectos da implementação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014) | 89 |
| 4.1. | A implementação da política em 2009: a adequação do problema às soluções da parceria | 93 |
| 4.1.1. | Diretrizes e características dos projetos | 94 |

| | |
|--|-----|
| 4.1.2. Os agentes implementadores, a escolha das escolas e dos professores | 100 |
| 4.2. A ampliação das parcerias em 2010: extensão dos projetos aos anos finais do ensino fundamental | 102 |
| 4.2.1. Diretrizes dos projetos de correção de fluxo em 2010 | 105 |
| 4.3. Os projetos de correção de fluxo em 2011: nova ampliação do leque de possibilidades | 110 |
| 4.4. Os projetos de correção de fluxo em 2012: as mudanças regulares no desenho da política | 115 |
| 4.5. O ano de 2013: a continuidade dos projetos de correção de fluxo no contexto do segundo mandato de Governo | 119 |
| 4.6. 2014: a reordenação dos projetos num contexto de mudanças no âmbito da Secretaria Municipal de Educação | 123 |
| 4.7. A relação entre os tipos de escolas implementadoras e a complexidade da gestão | 127 |
| 4.8. Cobertura da política e relação demanda X oferta | 134 |
| 5 O estudo das trajetórias escolares: revisão bibliográfica, percurso metodológico e perfil da população da pesquisa | 144 |
| 5.1. Síntese das contribuições da Sociologia da Educação | 145 |
| 5.2. O caminho metodológico | 147 |
| 5.3. As fontes de dados | 151 |
| 5.3.1. O Censo Escolar | 151 |
| 5.3.2. A base de matrículas dos alunos da SME: o Sistema de Controle Acadêmico (SCA) | 153 |
| 5.4. Os perfis sociodemográficos e os níveis de defasagem dos alunos que compõem a população da pesquisa | 159 |
| 5.5. Caracterização dos desfechos escolares | 165 |
| 6 Análise das trajetórias e os desfechos escolares em 2014 | 174 |
| 6.1. A chegada ao 9º ano | 175 |
| 6.2. O desfecho de percurso no ensino médio | 177 |
| 6.3. A chegada ao ensino médio em 2013 e a saída do sistema em 2014 | 182 |

| | |
|---|-----|
| 6.4. Os desfechos no 5º, 6º, 7º e 8º ano: repetentes e multirrepetentes | 183 |
| 6.5. O desfecho em turma de projeto de correção de fluxo | 186 |
| 6.6. O desfecho na EJA do ensino fundamental | 189 |
| 6.7. O desfecho “fora do sistema” em 2014 | 191 |
| 7 Considerações Finais | 196 |
| 8 Referências bibliográficas | 207 |
| 9 Anexos | 220 |

Lista de gráficos e figuras

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1: Evolução das taxas de distorção idade-série, ensino fundamental, Brasil – (1982-2014) | 43 |
| Gráfico 2: Comparação da evolução das taxas de distorção idade-série no 6º ano do ensino fundamental entre Brasil e Rio de Janeiro, dependência municipal urbana (2010-2012) | 114 |
| Gráfico 3: Número de matrículas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental com distorção idade-série de dois anos ou mais, comparado ao número de matrículas efetivas em projetos de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2010-2014) | 137 |
| Gráfico 4: Percentuais de matrículas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental em projetos de correção de fluxo, conforme os níveis de defasagem na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro (2010-2014) | 139 |
| Gráfico 5: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal: Brasil e Rio de Janeiro (2006-2014) | 142 |
| Figura 1: Programa Reforço Escolar | 84 |

Lista de quadros

| | |
|---|-----|
| Quadro 1: Características dos projetos de correção de fluxo do Instituto Ayrton Senna (IAS) implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro em 2009 | 98 |
| Quadro 2: Características dos projetos de correção de fluxo da Fundação Roberto Marinho (FRM) implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro | 104 |
| Quadro 3: Projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro em 2010 | 107 |
| Quadro 4: Características das turmas de projetos de correção de fluxo, rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, 2011 | 111 |
| Quadro 5: Projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, 2012 | 116 |
| Quadro 6: Projetos de correção de flux implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, 2013 | 121 |
| Quadro 7: Projetos de correção de flux implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, 2014 | 124 |
| Quadro 8: Variáveis utilizadas na análise | 149 |
| Quadro 9: Características sociodemográficas dos desfechos relacionados aos alunos que não foram matriculados em correção de fluxo nos anos de 2011, 2012 e/ou 2013 | 169 |
| Quadro 10: Características sociodemográficas dos desfechos relacionados aos alunos que não foram matriculados em correção de fluxo nos anos de 2011, 2012 e/ou 2013 | 171 |
| Quadro 11: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao 9º ano em 2014 que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 175 |
| Quadro 12: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao 9º ano em 2014 que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 176 |
| Quadro 13: Trajetória escolar dos alunos matriculados no ensino médio em 2014 que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 178 |
| Quadro 14: Trajetória escolar dos alunos matriculados no ensino médio em 2014 que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 179 |
| Quadro 15: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao ensino médio em 2013 e estão fora do sistema em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 182 |
| Quadro 16: Trajetória escolar dos alunos matriculados no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 184 |

| | |
|---|-----|
| Quadro 17: Trajetória escolar dos alunos matriculados no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo no período de 2011 a 2013 | 185 |
| Quadro 18: Trajetória escolar dos alunos matriculados em turmas de correção de fluxo em 2014, que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre de 2011 e 2013 | 187 |
| Quadro 19: Trajetória escolar dos alunos matriculados em turmas de correção de fluxo em 2014, que foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 188 |
| Quadro 20: Trajetória escolar dos alunos matriculados na EJA do ensino fundamental em 2014, que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 189 |
| Quadro 21: Trajetória escolar dos alunos matriculados na EJA do ensino fundamental em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 190 |
| Quadro 22: Trajetória escolar dos alunos que estão fora do sistema em 2014, que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 192 |
| Quadro 23: Trajetória escolar dos alunos que estão fora do sistema em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013 | 193 |

Lista de tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1: Distribuição do total de escolas X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2010 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte | 130 |
| Tabela 2: Distribuição do total de escolas X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2011 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte | 131 |
| Tabela 3: Distribuição do total de escolas X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2012 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte | 132 |
| Tabela 4: Distribuição do total de escolas X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2013 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte | 133 |
| Tabela 5: Distribuição do total de escolas X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2014 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte | 134 |
| Tabela 6: Distribuição de matrículas que compõem a base final do 5º ano em 2009 | 155 |
| Tabela 7: Comparação de matrículas no 4º, 5º e 6º ano na rede pública municipal em 2009, conforme as bases de matrículas do Censo Escolar e da SME | 156 |
| Tabela 8: Matrículas no 4º e 5º ano conforme código INEP – Censo Escolar 2009 | 157 |
| Tabela 9: Verificação de equivalência entre as características dos alunos com registro de Código INEP e dos alunos que não apresentam registro de Código INEP na base de matrículas da SME 2009 | 158 |
| Tabela 10: Distribuição das matrículas de alunos que compõem a base final do 5º ano em 2010 | 160 |
| Tabela 11: Características sociodemográficas dos alunos que cursavam o 5º ano em 2010, considerando terem frequentado turmas de correção de fluxo, ou não, entre 2011 e 2013 | 161 |
| Tabela 12: Defasagem idade-série em 2010 dos alunos que cursavam o 5º ano em 2010 e tiveram desfechos escolares em 2014, considerando terem sido matriculados em turmas de correção de fluxo, ou não, entre 2011 e 2013 | 164 |
| Tabela 13: Distribuição das matrículas de alunos que cursavam o 5º ano em 2010 conforme os desfechos escolares em 2014, considerando terem sido matriculados em turmas de correção de fluxo, ou não, entre 2011 e 2013 | 166 |
| Tabela 14: Situação escolar em 2014 dos alunos cujas trajetórias escolares se caracterizam pelo desfecho no ensino médio no ano de 2014 | 180 |

Tabela 15: Distribuição das matrículas, conforme os anos de escolaridade dos alunos que permaneceram no 5º, 6º, 7º e 8º ano em 2014, matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

186

1 Introdução

Encerrada a primeira década do século XXI duas afirmações podem ser feitas acerca da educação brasileira. A primeira é que os indicadores educacionais apresentaram avanços, sobretudo em relação à redução do analfabetismo, à expansão do ensino fundamental e médio, às taxas de conclusão da educação básica, à ampliação da jornada escolar, à evolução positiva do número de alunos que aprendem o esperado nos anos iniciais do ensino fundamental e à elevação das taxas de matrícula na Educação Superior. No entanto, não obstante estes avanços tenham melhorado o quadro geral da educação, a segunda afirmação que se sustenta, conforme apontam Silva N. V. (2003), Soares e Alves (2003), Franco, Alves, Bonamino (2007), Alves (2007) e Ribeiro (2011), dentre outros, é que ainda persistem no interior do sistema de ensino significativas desigualdades de oportunidades educacionais, que se perpetuam através de gerações.

Erradicar ou reduzir estas desigualdades é um desafio a ser perseguido por países que logrem assegurar, através da educação, mobilidade social e acesso a posições hierarquicamente superiores de ocupação e renda às camadas sociais historicamente excluídas, especialmente pelo significativo peso da origem social no desempenho educacional e nas trajetórias escolares.

Este desafio é mais intenso para países como o Brasil, reconhecido pelo secular acúmulo de indicadores que evidenciam um processo sincrônico de atraso social e desigualdades de oportunidades educacionais. Neste sentido, melhorar a qualidade da educação assume o caráter substancial de: 1º) distribuir equanimemente as vantagens geradas pelas políticas educacionais, de tal modo que as clivagens sociais (demográficas, familiares e regionais) sejam reduzidas; e 2º) implementar uma agenda política que alinhe o emergente desafio de garantir a aprendizagem à resolução de antigos e persistentes problemas educacionais brasileiros, como a repetência e a distorção idade-série.

Portanto, ganha cada vez mais importância a formulação e a implementação de políticas públicas que focalizem os problemas retratados nos indicadores

educacionais capazes de diagnosticar a realidade e informar as demandas equalizadoras para o governo central e para os subnacionais.

Esta pesquisa situa-se neste campo de interesse, considerando que pretende investigar a política de correção de fluxo implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro no período de 2009 a 2014. O foco da análise é o estudo das trajetórias dos alunos matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010. Para tanto, serão analisados dois conjuntos de alunos: 1) alunos matriculados em projetos de correção de fluxo em 2010, 2011 e/ou 2013 e 2) alunos que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo em nenhum desses anos letivos. Na análise serão cotejadas as transições escolares relacionadas aos possíveis desfechos escolares em 2014, comparando-se semelhanças e diferenças entre os perfis sociodemográficos dos alunos.

No Brasil, as políticas de correção de fluxo são dirigidas aos alunos que apresentam dois anos ou mais de distorção idade-série. Ou seja, cujo atraso escolar corresponde a dois anos ou mais de diferença entre a idade cronológica e à idade adequada para o ano escolar cursado. De acordo com Alavarse e Mainardes (2010), as políticas de correção de fluxo são implementadas através de programas voltados para acelerar a aprendizagem dos alunos. Tais programas utilizam materiais específicos e metodologias variadas, visando, na medida do possível, reintegrar os alunos em anos mais avançados no processo de escolarização, reduzindo, desta forma, o atraso escolar.

Até os anos de 1990, as informações sobre o fluxo escolar não dimensionavam corretamente o atraso escolar no Brasil. Até então, os dados educacionais eram inconsistentes, apresentando limites tanto para os pesquisadores quanto para os formuladores de políticas educacionais. O vulto deste problema foi reportado nas pesquisas de Teixeira de Freitas (1940, 1947), Brandão, Baeta e Rocha (1985) e Brandão (1987), entre outros, para os quais a inconsistência dos dados distorcia as análises e produzia informações pouco confiáveis sobre a dimensão e as características do atraso educacional no país.

A utilização de uma nova modelagem estatística, desenvolvida nos anos de 1990 por Sérgio Costa Ribeiro e Philip Fletcher, alterou a metodologia, o conceito e a coleta de dados atinentes ao fluxo escolar. A partir daí tornou-se possível produzir indicadores mais confiáveis e formular políticas que passaram a focalizar a repetência e os seus efeitos deletérios sobre os alunos e sistemas de ensino.

Diversas pesquisas puderam evidenciar, desde então, que a repetência, além de acarretar a baixa efetividade dos sistemas de ensino, em face do congestionamento do fluxo escolar, afeta o autoconceito, o relacionamento, a trajetória escolar e a expectativa de renda futura dos alunos (COSTA RIBEIRO, 1991; SOARES, 2007; OLIVEIRA, SOARES, 2012).

Embora os argumentos dos efeitos pedagógicos da repetência, para consolidar conhecimentos fundamentais da série anteriormente cursada, também já tenham sido amplamente refutados pelas pesquisas educacionais, a repetência ainda afeta a trajetória de um número elevado de alunos, causando a distorção idade-série¹ e o represamento do fluxo escolar (CRAHAY, 2007; CORREA, 2013).

As políticas de não seriação e de correção do fluxo, implementadas entre os anos de 1980 e 1990, tributárias de um contexto político no qual eram postuladas simultaneamente a equidade e reformas no âmbito da gestão pública, aparentemente não conseguiram romper com a baixa aprendizagem e com o atraso escolar. Até meados dos anos de 1990, a precária redução das taxas de repetência e de distorção idade-série, agudizadas pelas desigualdades regionais, informava que as desigualdades sociais de origem, via de regra, foram pouco atenuadas pelas políticas públicas, sistemas de ensino e contextos escolares (CASASSUS, 2001; CORAGGIO, 2007; OLIVEIRA, 2007; ALVES, 2007; SÁ EARP, 2009).

Se por um lado a repetência não se constitui num problema tipicamente brasileiro, por outro, suas altas taxas na educação básica destacam negativamente o Brasil no panorama mundial e no conjunto dos países da América Latina. Em pesquisa sobre justiça e eficácia escolar, realizada nos sistemas de ensino dos países da OCDE, Crahay e Baye (2013) observaram, através dos resultados do PISA 2009, que os alunos brasileiros que realizaram o exame apresentaram as maiores taxas de atraso escolar entre os países da América Latina².

¹ Não obstante o ensino fundamental público brasileiro estar organizado em 9 anos de escolaridade, a adoção do termo “distorção idade-série”, e não “distorção idade-ano escolar” nesta pesquisa deve-se ao fato de que o primeiro termo é o comumente empregado na literatura. O mesmo se aplica ao termo defasagem idade-série, que será aplicado ao longo dos capítulos com o mesmo sentido político e semântico.

² Enquanto o México apresentava taxa de 22%, o Chile, 23% e o Peru 28%, no Brasil a taxa abrangia 40% dos alunos.

Tal resultado se evidencia não obstante os governos subnacionais integrem, de longa data em suas agendas, ações e programas voltados para reduzir a repetência, corrigir a distorção idade-série e melhorar o fluxo escolar.

Cabe pontuar que as capacidades técnica e política de implementação de políticas nos estados e municípios sempre foram bastante diversas. Este quadro mostrou-se agravado após a integração dos municípios na Constituição Federal como o terceiro ente da Federação com relativa autonomia de gestão da educação e responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental

De acordo com Abrucio (2010), na trajetória recente da política educacional, os contextos desiguais de implementação e frágeis mecanismos de cooperação têm sido enfrentados pelo governo central através de programas que buscam ativar “arenas governamentais”. A intenção de tais programas é regular padrões de qualidade para a educação nacional. O autor (idem, p. 66) chama atenção, entretanto, para a ausência de instrumentos que construam um “federalismo educacional” mais equilibrado, “que seja descentralizado, mas que tenha padrões nacionais de qualidade; que combata às desigualdades regionais e entre municípios”.

Analogamente, Dourado (2007) discute o cenário político no qual as ações e programas são distribuídos no âmbito da educação básica. Para o autor (idem, p. 939) a ausência de uma lei que defina o regime de colaboração tem contribuído para que a lógica e a dinâmica das políticas educacionais ocorram através “da superposição e um alto grau de fragmentação de ações e programas e, conseqüentemente, das políticas educacionais que os fundamentam”. Destaca ainda, que a tensão entre centralização e descentralização tem gerado muitas vezes pouca organicidade, além da ingerência do MEC sobre as escolas e sistemas de ensino.

No âmbito da gestão educacional uma das formas de relação intergovernamental que tem sido utilizada para equilibrar as desigualdades educacionais entre os entes federados, no âmbito do financiamento, é a implementação de ações redistributivas e supletivas da União. No que tange as políticas de correção de fluxo, cabe mencionar o aporte técnico e financeiro do Ministério da Educação (MEC) na implantação de classes de aceleração da aprendizagem desde meados dos anos de 1990, com o intuito de reduzir as taxas de repetência, distorção idade-série e evasão escolar. Lastreados nessas

experiências, programas e projetos de correção de fluxo proliferaram nas redes públicas de ensino na década seguinte. O propósito era corrigir a defasagem idade-série dos alunos que se encontravam com dois anos ou mais de atraso escolar e, paralelamente, garantir maior efetividade aos sistemas de ensino na perspectiva de prover com eficiência os recursos para a educação. Isto porque na medida em que o fluxo escolar é corrigido, a capacidade de atendimento de matrículas é ampliada e o desperdício de recursos públicos decorrente da repetência é reduzido.

Um dos condicionantes institucionais que contribuiu para a expansão de tais políticas, como também para a expansão das políticas de não reprovação nos anos de 1990 e na década seguinte foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB 9694/1996). A Lei incorporou disposições que ampliaram a autonomia e a flexibilização da gestão das redes de ensino e assegurou, conforme disposto nos artigos 23 e 24, a implantação de diferentes formas de organização do ensino “em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não seriados com base na idade, na competência e em outros critérios [...] e a possibilidade de avanços nos cursos e nas séries mediante verificação do aprendizado” (BRASIL, 1996). A promulgação da Lei alavancou a adoção de classes não seriadas e de sistemas organizados em ciclos em diferentes redes de ensino do país, bem como de programas e projetos de correção de distorção de idade-série e de fluxo escolar, confirmando a autonomia dos sistemas e a descentralização de competências para os governos subnacionais.

Recentemente, vencido o período expansionista que ampliou e praticamente universalizou o acesso ao ensino fundamental, as políticas educacionais têm priorizado a qualidade do ensino com a perspectiva de equalizar as desigualdades educacionais e melhorar a aprendizagem. Em 2007, no contexto da renovação da agenda política do Governo Lula, a avaliação externa passou a regular mais fortemente a educação através da instituição do IDEB como indicador síntese que integra duas dimensões de qualidade da educação: rendimento (taxas de aprovação) e desempenho acadêmico (média padronizada da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática da Prova Brasil). A definição de metas crescentes do IDEB, como parâmetro mensurável de melhoria de qualidade do ensino-aprendizagem, visa, de acordo com Fernandes e Gremaud (2009) “obter

um maior comprometimento das secretarias de educação de estados e municípios para que, até 2021, o Brasil atinja o estágio educacional atual de países desenvolvidos” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 18).

Nesse contexto, em 2009, o MEC anunciou apoio à adoção de políticas de correção de fluxo escolar através do Plano de Ações Articuladas (PAR). Através do PAR, o MEC estabeleceu convênios com estados e municípios condicionando o aporte técnico e financeiro à elaboração de planejamentos estratégicos, objetivando a focalização das prioridades educacionais e o alcance das metas estabelecidas. Neste âmbito, o Ministério fomentou o uso de tecnologias educacionais pré-qualificadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB)³, dirigidas às instituições públicas de ensino que haviam registrado IDEBs abaixo da média nacional em 2007. Na ocasião, os objetivos substantivos fixados pela SEB eram a integração dos estudantes nos anos correspondentes às idades e a elevação do IDEB nas escolas atendidas.

Decorridas duas décadas da implantação das primeiras classes de aceleração em âmbito nacional, seus fundamentos permanecem norteando as políticas subsequentes que têm como escopo a correção da distorção idade-série e do fluxo escolar nas redes públicas de ensino. De forma generalizada, analogamente às experiências pioneiras, tais políticas, desdobradas em programas e projetos, adotados primordialmente através de parcerias público-privadas, consistem em intervenções pedagógicas padronizadas, alternativas ao ensino regular, dirigidas aos alunos com distorção idade-série agrupados em turmas específicas. Independentemente das peculiaridades dos desenhos de tais programas, definidos pelas organizações e fundações que os detém, há um consenso no que se refere aos objetivos que, além da correção da distorção idade-série e do fluxo escolar, postulam a continuidade do processo de escolarização dos alunos que se encontram em atraso escolar.

³ Em relação à correção de fluxo, na ocasião, de acordo com o MEC, o Instituto Ayrton Senna foi responsável pelo atendimento de 505 municípios e 276,3 mil alunos, através do Programa *Acelera Brasil*. O Instituto Alfa e Beto atendeu 402 municípios e 275,9 mil estudantes por meio da tecnologia Programa de Correção de Fluxo Escolar. O Geempa atendeu 240 municípios e 131 mil alunos com a tecnologia Correção de Fluxo Escolar na Aprendizagem. Ver em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14693:correcao-de-fluxo-escolar-tera-investimento-de-r-78-milhoes>>.

A despeito da permanência e da capilaridade desses programas e projetos, observa-se no campo educacional a demanda por pesquisas que discutam o tema articulando dados qualitativos e quantitativos. Sobre o tema das parcerias público-privadas viceja presentemente um considerável número de estudos que analisam e iluminam o campo de investigação sobre o caráter intervencionista dessas organizações e fundações na gestão educacional e escolar, bem como na autonomia do trabalho docente (PERONI ET AL., 2009; PERONI, ADRIÃO, 2011; PEREIRA, 2011; CHAVES, 2012). Por outro lado, é indiscutível a lacuna de uma avaliação de tais políticas estimando seus efeitos sobre os alunos, por parte dos gestores públicos e das comunidades acadêmicas.

Nesta perspectiva, o presente trabalho pretende contribuir para ampliar esta discussão, através da análise da política de correção de fluxo implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro no período 2009 a 2014. O centro do estudo é a análise das trajetórias dos alunos que estavam matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010, até os possíveis desfechos escolares destes em 2014. O período analisado corresponde à transição entre os anos iniciais e os anos finais do ensino fundamental até o esperado desfecho desta etapa de ensino da educação básica.

O ano de 2009 foi fixado como marco da discussão, pois os projetos de correção de fluxo, analisados neste estudo, foram integrados na agenda das políticas educacionais e na agenda governamental local após as eleições municipais de 2008. Este período define as mudanças na gestão da política educacional da rede e o fomento a tais projetos, como analisado por Santos (2014).

Certamente minha experiência na área da gestão escolar na rede pública municipal do Rio de Janeiro, na qual exerci a função de diretora de escola durante longo período, influenciou a escolha do tema da pesquisa, que se constitui num desafio de grande magnitude social tanto para gestores escolares como para os responsáveis pelas políticas educacionais no Brasil.

1.1.

Questões e hipóteses de pesquisa

Considerando a focalização da formulação da política nos anos finais do ensino fundamental, o desenho dos projetos, e ainda, os estudos sociológicos que relacionam o efeito das escolas, os perfis dos alunos e as trajetórias escolares, levantamos as seguintes hipóteses no início da investigação: a) a política reduz a distorção idade-série, mas não o faz de forma equitativa, tendendo a beneficiar alunos cujos perfis são menos vulneráveis econômica e socialmente; b) a redução da distorção idade-série associada aos projetos de aceleração da aprendizagem não garante ao aluno o prosseguimento dos estudos e a permanência no sistema de ensino; c) alunos cuja aceleração da terminalidade⁴ do ensino fundamental foi acentuada, a despeito do ganho da aceleração, são propensos a um frágil desfecho escolar.

Diante das hipóteses levantadas, a pergunta central que orientou a pesquisa foi: como são as trajetórias escolares dos alunos que frequentaram e dos alunos que não frequentaram os projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, no período de 2009 a 2014?

Para responder a este questionamento a pesquisa pretende: a) analisar a formulação e aspectos da implementação da política no período de 2009 a 2014; b) verificar o desenho, a cobertura e a oferta da política, considerando as estratégias para a implementação de projetos que focalizem os anos de escolaridade relacionados às taxas mais elevadas de distorção-idade série no período mencionado; c) identificar, através do estudo das trajetórias escolares, a relação entre a política implementada e os percursos dos alunos no sistema de ensino.

Estes objetivos conduziram à construção das seguintes questões complementares à questão central de pesquisa:

- 1) Como o contexto da formulação da política influenciou a implementação dos projetos de correção de fluxo na rede municipal do Rio de Janeiro?

⁴ O termo é utilizado nesta pesquisa para retratar o processo de aceleração, no qual o aluno do 6º ano do ensino fundamental, matriculado em determinado projeto de correção de fluxo, conclui os quatro anos finais do ensino fundamental em dois anos.

- 2) Qual a relação entre o desenho/formulação e implementação da política e a correção da distorção idade-série dos alunos?
- 3) Quais relações podem ser observadas entre a política adotada na rede pública de ensino e as trajetórias dos alunos que se constituíram como público-alvo da política?
- 4) Como evoluem as taxas de distorção idade-série dos alunos?

O foco da investigação é o estudo das trajetórias dos alunos, compreendendo que esta abordagem possibilita captar as diferenças e semelhanças entre os trajetos e desfechos escolares de alunos que frequentaram e que não frequentaram projetos de correção de fluxo. Considerando como desfechos os diferentes anos de escolaridade, modalidades e etapas de ensino alcançados, é possível observar as transições para os anos de escolaridade subsequentes, a continuidade dos estudos e a permanência (ou não) no sistema de ensino.

É importante salientar que diante dos limites metodológicos, relativos ao distanciamento desta pesquisa de um desenho quase experimental, não é pretensão captar o efeito ou o impacto dos projetos de correção de fluxo sobre as trajetórias dos alunos. A intenção é analisar as trajetórias a partir dos “tipos de desfechos” verificados nos percursos escolares dos alunos selecionados, considerando a heterogeneidade e as semelhanças dos perfis desses alunos, a defasagem idade-série e os dados sociodemográficos disponíveis.

Na investigação, os projetos de correção de fluxo são analisados no âmbito de uma política pública educacional que tem o potencial de corrigir a distorção idade-série, influenciar as trajetórias e os desfechos escolares dos alunos vulneráveis à exclusão escolar.

Para Souza (2007, p. 69) política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Articulado a este conceito, que focaliza os governos como agentes centrais deste processo, um conjunto de abordagens recentes do campo da ciência política tem se mostrado cada vez mais sensível a uma perspectiva integradora na qual, indivíduos, ideias, instituições, ideologias, interesses e valores, são partes integrantes deste processo e contam de alguma forma para compreendê-lo (FARIA, 2003; CAPELLA, 2005; LIMA, D’ASCENZI, 2013; SOUZA, 2007). Esta articulação parece ser

particularmente interessante se considerarmos os contextos das políticas educacionais nas quais um conjunto de agentes, subsistemas e redes disputam a formulação da agenda e a implementação de políticas postulando melhorar a qualidade da educação.

Nesta perspectiva, pesquisas que analisam políticas educacionais tem o potencial de fornecer evidências sobre as motivações que levam os governantes a incluir determinados temas nas agendas governamentais. Contribuem, assim, para informar se tais políticas são coerentes com os problemas observados, se as normas são suficientemente capazes de estruturar o processo de implementação, como também chamam atenção para os efeitos destas políticas sobre a população-alvo e para os fatores que limitam a efetividade.

1.2. Metodologia e apresentação

De acordo com Sabatier e Mazmanian (1993), Faria (2003), Souza, (2006), Kingdon, (2006) e Capella, (2007) a implementação de uma política pública não deve ser analisada sem levar em conta a formulação, em face de serem processos complementares da política. Por outro lado, como assinala Hill (1997), tampouco deve ser desprezada neste processo a teia de decisões e ações dos agentes nas diferentes instâncias nas quais tal política é implementada.

Corroborando estas afirmações, os procedimentos adotados nesta pesquisa são baseados na integração de procedimentos metodológicos e de abordagens de análise de política visando captar a complexidade da política educacional investigada.

A fim de caracterizar a formulação da política, foram analisados inicialmente dados documentais pertinentes à formulação, elucidados e complementados por meio de entrevistas semiestruturadas com agentes da administração da educação municipal. Neste nível da investigação o objetivo era compreender o processo de formulação da agenda na SME enfatizando o que motivou o destaque dado ao problema da correção de fluxo na agenda e a forma como a solução foi delineada e decidida. Desta forma, paralelamente à análise exploratória dos dados do Censo Escolar, foram realizadas entrevistas com os responsáveis pela política no nível central (Secretaria Municipal de Educação -

SME) e analisados os documentos sobre a formulação inicial e posteriores adequações da mesma no período de 2009 a 2014.

Posteriormente foram realizadas entrevistas em uma Coordenadoria Regional de Educação (CRE)⁵ com agentes responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos do Instituto Ayrton Senna (IAS) e da Fundação Roberto Marinho (FRM) nas unidades escolares, com o intuito de compreender as distintas características e estratégias de implementação⁶.

O critério estabelecido para a seleção dos agentes priorizou o exercício na função de gerente ou de coordenação que ocupam ou ocuparam na implantação dos projetos, além do tempo que estão integrados a eles. Ao todo foram realizadas 8 entrevistas com uma média de 90 minutos de duração. As técnicas entrevistadas para esta pesquisa tanto na SME, como na CRE, têm pós-graduação, mais de 20 anos de experiência na rede pública municipal de ensino, na qual exerceram funções relacionadas à regência de turma, coordenação de projetos, direção de escola ou coordenação pedagógica.

Tais dados foram coletados com o propósito de iluminar as informações das fontes documentais e complementar a análise dos dados das bases de matrículas e de turmas do Censo Escolar. A expectativa era de que essas análises contribuíssem para o estudo das trajetórias dos alunos.

Para melhor compreensão do encadeamento do processo de análise, este trabalho está organizado em sete capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, inicialmente são sumarizados os avanços da estatística educacional no Brasil que conferiram maior rigor na divulgação dos indicadores educacionais e possibilitaram o desenvolvimento de pesquisas e políticas mais fidedignas. Em seguida são apresentados, através de revisão bibliográfica, os condicionantes sociais, históricos e político-institucionais que justificaram as políticas de correção de fluxo no país. Logo após apresenta-se um panorama dos resultados dos programas e projetos da correção de fluxo, baseado na prevalência das pesquisas qualitativas que lastreiam o campo. Posteriormente são apresentados, à luz de revisão bibliográfica, resultados de pesquisas sobre a composição de turmas

⁵ A escolha da Coordenadoria Regional de Educação envolveu critérios de conveniência acadêmica, em vista do andamento de outra pesquisa nesta CRE no âmbito do grupo de pesquisa (GESQ – Gestão e Qualidade da Educação) do qual sou integrante.

⁶ Foram realizadas entrevistas com professores lotados na CRE que ocupavam cargos técnicos relacionados ao desenvolvimento e coordenação dos projetos do IAS e da FRM nas escolas inseridas na área de abrangência da Coordenadoria.

homogêneas, considerando que se constituem como um dos aspectos basilares dos programas e projetos de correção de fluxo. Em seguida, sob o marco da renovação da agenda educacional da última década, discute-se o papel regulador que passa a definir a ação do Estado no sentido de alinhar a busca da qualidade educacional no âmbito do pacto federativo consagrado a partir da Constituição Federal de 1988 e da LDB/1996, com mecanismos de *accountability*. Nesse contexto discute-se a ênfase que a rede pública municipal do Rio de Janeiro conferiu à implementação dos projetos de correção de fluxo a partir de 2009.

No terceiro capítulo é apresentada a formulação da política de correção de fluxo da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro enquanto resposta a parte da agenda eleitoral do ano anterior, na qual o problema da distorção idade-série ganhou grande visibilidade. Busca-se compreender os motivos que levaram a integração da correção de fluxo na agenda política e como esta agenda foi formulada. Para análise da formação da agenda utiliza-se o Modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon (2006, 2003, apud Capella, 2007). Complementarmente, compreendendo-se que o processo de formulação de uma política é dinâmico, processual e integra agentes com diferentes ideias e valores que influenciam a formulação da política, utiliza-se o modelo proposto por Baumgartner e Jones (1993), denominado Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*).

No quarto capítulo são apresentados alguns elementos para reflexão sobre os desafios da implementação dessa política no período de 2009 a 2014, compreendendo a implementação como um processo que apresenta a política em ação e em transformação, que se articula com a formulação da política analisada no capítulo anterior.

No capítulo seguinte, busca-se encontrar nexos entre os aspectos que envolveram a formulação, a implementação da política de redução da distorção idade-série e o curso da escolarização desses alunos. Para isso, é realizado o estudo das trajetórias dos alunos matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010, que cursaram ou não turmas de projetos de correção de fluxo entre 2010 e 2013. Neste ponto da pesquisa é apresentada a metodologia utilizada, as fontes de dados e os perfis sociodemográficos dos estudantes que integram o universo da pesquisa.

No sexto capítulo são analisadas as trajetórias escolares no período de 2010 a 2014 da população pesquisada, constituída por alunos matriculados no 5º ano do ensino fundamental em 2010. Para a análise os alunos foram agrupados em dois conjuntos: 1) alunos matriculados em projetos de correção de fluxo em 2010, 2011, 2012 e/ou 2013 e, 2) alunos que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo em nenhum desses anos letivos. Na análise são cotejadas as transições escolares relacionadas aos possíveis desfechos escolares em 2014, comparando-se semelhanças e diferenças entre os perfis sociodemográficos dos alunos. Finalmente, nas considerações finais são discutidos os achados e os limites da pesquisa, buscando sistematizar o conhecimento acumulado, na perspectiva de apontar novos desafios e abordagens de pesquisa, bem como oferecer pistas que instiguem pesquisadores e gestores a avaliarem projetos e programas de correção de fluxo que parecem estar amplamente disseminados nas redes públicas de ensino do país.

2

Políticas e pesquisas sobre correção de fluxo: um panorama da literatura nacional

Em meados dos anos de 1990 foram implementados em grande parte dos países da América Latina programas e ações destinados a corrigir o fluxo escolar e a distorção idade-série. No Brasil, no âmbito do segundo ciclo de reformas educacionais da América Latina,⁷ esses programas, coordenados pelo MEC, passaram a integrar crescentemente as políticas educacionais do ensino fundamental em diferentes redes públicas de ensino do país, através da implantação de projetos de aceleração da aprendizagem (PARENTE; LUCK, 2004).

Na última década, particularmente a partir da instituição da Prova Brasil em 2005, do Plano de Desenvolvimento da Educação-PDE/ Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação em 2007 e da criação e divulgação do IDEB, a focalização de metas de qualidade, abrangendo a correção do fluxo escolar e a melhoria do desempenho da aprendizagem, induziu a implementação de projetos de correção de fluxo em âmbito nacional. O estabelecimento de um indicador de qualidade (IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação) que integra o desempenho (média da Prova Brasil) e o rendimento escolar (fluxo) como dimensões mensuráveis que retratam problemas agudos da educação brasileira, descortinou um novo cenário para a gestão dos sistemas de ensino e escolas, contribuindo para que as agendas educacionais das redes públicas de ensino integrassem em suas agendas, políticas de avaliação do desempenho e programas para corrigir o fluxo escolar.

À luz de uma revisão bibliográfica, este capítulo pretende apresentar um panorama dos contextos e dos fatores – históricos e político-institucionais – que justificaram a incorporação de políticas de correção de fluxo na agenda

⁷ O primeiro ciclo de reformas ocorreu na década dos anos de 1960 até o início dos anos de 1970 e caracterizou-se por orientar a expansão dos sistemas educacionais no continente, no sentido de ampliar o acesso à escola. O segundo ciclo, ou segunda geração de reformas, ocorrida nos anos de 1990, teve como principal característica a mudança nos padrões de gestão dos sistemas e a melhoria da qualidade e da equidade na educação (CASASSUS, J., 2001; TROJAN, R. M., 2009).

educacional a partir dos anos de 1990 nas redes públicas de ensino e sua permanência nas décadas seguintes. Pretende, sobretudo, discutir suas características estruturantes e compreender os pressupostos que explicam a recente reconfiguração destes projetos nas agendas de políticas educacionais e, particularmente, a ênfase que a rede pública municipal do Rio de Janeiro conferiu a eles nos anos de 2009 a 2014, período focalizado nesta pesquisa.

O capítulo está dividido em cinco seções. Na primeira são apresentadas as incongruências das estatísticas educacionais e a ausência de indicadores como fatores que limitaram o dimensionamento dos problemas educacionais e a formulação de políticas para a melhoria da educação até os anos de 1990, num contexto de elevadas taxas de repetência e de conseqüente congestionamento do fluxo escolar.

Na segunda seção é analisada a correlação entre a reforma do Estado, a demanda por qualidade, as reformas educacionais da América Latina e a inclusão dos projetos de correção de fluxo na agenda educacional nos anos de 1990.

A terceira seção é dedicada a sumarizar pesquisas que analisaram os resultados de projetos e programas de correção de fluxo implementados nas últimas décadas, buscando apresentar uma síntese dos principais achados dessas pesquisas, que são prevalentemente qualitativas.

Em face da composição de turmas homogêneas se constituir num dos fundamentos da formulação das políticas de correção de fluxo, a quarta seção apresenta contribuições de pesquisas que analisaram os efeitos deste modelo de organização de turmas sobre a aprendizagem dos alunos.

Na última seção é analisado o atual cenário da política educacional referenciado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e no Plano de Ações Articuladas, apresentados como mecanismos indutores da gestão da educação. Discute-se, neste âmbito, a implementação da correção do fluxo na política educacional do país como componente integrante da agenda que referencia o IDEB como índice que retrata a qualidade da educação.

2.1.

Estatísticas e indicadores educacionais: desafios para a formulação de políticas públicas no Brasil

No Brasil, durante muitos anos as taxas de repetência divulgadas oficialmente pelas autoridades governamentais e gestores públicos não expressavam a realidade fatural da educação brasileira. O conceito que caracterizava este indicador, bem como a metodologia utilizada para a coleta dos dados, não dimensionava corretamente a repetência, sua estreita relação com os fatores intraescolares e com a incapacidade do sistema educacional em atender novos contingentes de alunos que permaneciam fora da escola.

Como assinala Klein (2008), durante décadas os dados estatísticos ofereceram um diagnóstico impreciso sobre a educação nacional e não retratavam com exatidão os problemas encontrados nas escolas brasileiras.

No clássico estado da arte sobre evasão e repetência no Brasil, Brandão, Baeta e Rocha (1985) reforçaram as dúvidas quanto à fidedignidade dos dados educacionais. As autoras encontraram limites tanto para analisar uma série história do fluxo escolar, em vista da falta de homogeneidade dos dados, quanto para ter acesso a esses dados e operacionalizá-los, em função da ausência e da precária padronização de informações prestadas pelos Estados.

Em 1985, Costa Ribeiro e Fletcher (1988) criaram a modelagem estatística alternativa denominada Profluxo que tornou possível analisar as coortes dos alunos e mostrar que os números da evasão escolar eram superestimados, enquanto os da repetência eram subestimados. De acordo com Klein,

o grande erro conceitual do sistema escolar estava na definição de repetente. Segundo os censos escolares até 1994, inclusive, um aluno repetente é um aluno que frequenta a mesma série que no ano anterior por ter sido reprovado por avaliação ou frequência. Dessa maneira, um aluno afastado por abandono não foi reprovado e, por conseguinte, não é um repetente. Portanto esse aluno afastado por abandono entra como um aluno novo no censo escolar. Isso causa um sub-registro de repetentes e uma inflação de alunos novos. No conceito correto, um aluno repetente é um aluno que frequenta a mesma série que no ano anterior, não importa o motivo. Esse aluno pode ter sido reprovado, afastado por abandono e até mesmo ter sido aprovado [...]. Considerando que até a década de 1980, havia repetentes aprovados na 4ª série e até mesmo na 2ª série na zona rural, pois em muitos lugares não havia escolas com séries superiores e alunos, mesmo aprovados nessas séries,

permaneciam na escola para não saírem [...] (KLEIN, 2008, p. 16).

Ainda que as taxas de abandono fossem alarmantes e merecessem atenção das autoridades educacionais, a sobreposição do número de estudantes repentes aos evadidos ofuscava as análises e questionava o foco da agenda política educacional do país no analfabetismo, na subnutrição e no número insuficiente de escolas em todas as regiões (COSTA RIBEIRO; FLETCHER, 1988, COSTA RIBEIRO, 1991; KLEIN; COSTA RIBEIRO, 1991).

A partir de 1986 o Banco Mundial passou a buscar informações nas estatísticas corrigidas para produzir documentos sobre a educação brasileira. Contudo, somente em 1995 o Censo Escolar foi corrigido e o conceito correto de repetente passou a ser utilizado, definindo-se como repetente o aluno que frequenta a mesma série no ano seguinte, qualquer que seja o motivo (Klein, 2006). A correção dos registros estatísticos possibilitou a revisão do fluxo escolar e a reconfiguração do diagnóstico educacional, que passou a priorizar a repetência como problema a ser equacionado.

Cabe ressaltar que a correção da distorção idade-série e do fluxo nas redes de ensino também viabilizava a oferta de novas vagas e a melhoria da trajetória escolar de um elevado número de alunos, num contexto de forte expansão das matrículas nas décadas de 80 e 90 (Oliveira, 2007). Por outro lado, conforme assinala Correa (2013) tal diagnóstico promoveu a superação da visão de que as crianças e os jovens abandonavam a escola por motivos externos a sua organização e funcionamento, refutando, a ideia de que os problemas sociais e culturais das famílias eram decisivos para o abandono, percepção amplamente divulgada e acolhida pelos agentes escolares e governantes como principal problema dos sistemas educacionais. Com efeito, conforme observado por Costa Ribeiro (1991, p.16) havia um modo de operar o sistema de ensino e uma tradição escolar arraigada, que naturalizavam e legitimavam a repetência como “um componente cultural da práxis pedagógica”, uma nova chance de aprendizagem para os alunos que não aprendiam no tempo adequado. Neste sentido, o autor cunhou a expressão “Pedagogia da Repetência”, para explicar a legitimação da repetência e as raízes histórico-culturais da imputação do fracasso escolar a um elevado contingente de alunos, particularmente na primeira série, ao longo de décadas.

2.2.

A correção da distorção idade-série e do fluxo escolar no contexto da Reforma do Estado e das reformas educacionais dos anos 90

No contexto da segunda onda de reformas educacionais na América Latina, nos anos de 1990, as políticas sociais em geral, e a educação em particular, foram orientadas para: a) produzir capital humano de melhor qualidade; b) propiciar uma distribuição mais equitativa de oportunidades; c) focalizar e compensar os grupos sociais mais fragilizados; d) operacionalizar a reestruturação da política econômica por meio da descentralização dos processos de financiamento e da incorporação das parcerias público-privadas na gestão. (CORAGGIO, 2007).

Cabe pontuar que a dinâmica político-econômica que perpassava a agenda de reformas envolvia diferentes interesses, alinhamentos de concepções e protagonismos dos governos locais. Neste sentido, concordando com Coraggio (2007), Figueiredo (2009) e Coelho (2012) é plausível considerar que as reformas educacionais não tenham sido implantadas uniformemente, e tampouco as recomendações dos organismos internacionais tenham sido assimiladas homogeneamente pelos países latino-americanos. No entanto, alguns pontos da agenda política tornaram-se comuns e integraram um conjunto de pré-requisitos para viabilizar as reformas educacionais e a consequente reestruturação da economia. Dentre eles, destacam-se: a) adoção de um novo modelo de gestão, marcadamente descentralizada, autônoma, estratégica e gerencial; b) elevação dos níveis de qualidade e de equidade, através do desenvolvimento de sistemas de avaliação, implementação de programas compensatórios de discriminação positiva e reforma curricular; c) abertura da gestão educacional e escolar às parcerias público-privadas, sob os argumentos da redução dos gastos públicos e do *know how* técnico de algumas organizações para gerir com eficácia programas e projetos educacionais.

Para Bonamino (2002, p. 81), do ponto de vista conceitual, o discurso oficial das políticas educacionais dos anos de 1990 operava com a equidade através de uma perspectiva utilitarista associada à eficiência do aparelho estatal. Neste sentido, a equidade tinha como pressuposto a otimização dos recursos públicos, por meio da focalização de prioridades educacionais, notadamente o ensino fundamental e as regiões onde se concentravam as camadas pobres da população.

A preocupação com a eficiência da gestão pública, além de valorizar o diagnóstico apoiado em indicadores educacionais⁸, repousava também na reconfiguração da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas e no reconhecimento do setor privado como mais eficiente do que o setor público na prestação de serviços não exclusivamente estatais. (SILVA, I. G, 2003).

Estes princípios possivelmente oportunizaram a abertura de uma “janela de oportunidades” (KINGDON, 2006) para que experiências seminais de programas e projetos de correção de fluxo, desenvolvidos através de parcerias público-privadas passassem a integrar a agenda governamental.

De acordo com Prado (2000) as políticas de correção de fluxo, configuradas em Programas de Aceleração da Aprendizagem na década de 1990 tinham os objetivos de: romper com a “cultura da repetência”; corrigir a distorção idade-série e o fluxo escolar; melhorar a qualidade do ensino fundamental num contexto da expansão da escola pública; e assegurar que os alunos completassem o ensino fundamental a fim de cursar o ensino médio, expandindo desta forma a escolaridade.

Um panorama desses mecanismos, desenvolvidos inicialmente nas quatro séries iniciais do ensino fundamental público, por sistemas estaduais e municipais de educação, foi apresentado por Parente e Lück (2007). Segundo as autoras os primeiros projetos ocorreram a partir de 1995 através da parceria do MEC com o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CENTEB). No entanto, somente dois anos depois, por meio do Programa denominado Aceleração da Aprendizagem, ações ou políticas de correção de fluxo passaram a ser disseminadas em escala nacional pelo Ministério da Educação (MEC). O desenvolvimento do Programa realizou-se geralmente com o apoio técnico e financeiro do Grupo Banco Mundial (GBM), através de acordos estabelecidos entre o MEC, organizações não governamentais e adesão voluntária das redes de ensino. A implementação contou inicialmente com a parceria do Instituto Ayrton Senna (IAS), da Petrobrás, do Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e com o

⁸ De acordo com Riscal (2011), estes instrumentos, potencializados pelas reformas, funcionam como suportes para o desenvolvimento de ações compensatórias, indicando os setores e populações em situação de desvantagem e risco social, vulneráveis às desigualdades, e que, portanto, na perspectiva da equidade, precisam ser focalizados por políticas públicas reparadoras. Neste sentido, a igualdade social não é alcançada através da distribuição de recursos para todos, mas por meio de uma ação compensatória e de políticas redistributivas e supletivas, a fim garantir resultados equânimes que surtam efeitos no equilíbrio educacional e social.

apoio técnico de organizações não governamentais, como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CENTEB).

No âmbito do financiamento, o MEC abriu uma linha de financiamento para o Programa, através de ação supletiva, dentro dos Planos de Trabalho Anual (PTA) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O repasse de recursos financeiros às redes de ensino que aderiam voluntariamente ao Programa destinava-se à capacitação dos professores, reprodução e distribuição do material pedagógico padronizado elaborado pelo agente privado detentor do projeto.

Os primeiros anos de implementação do Programa Aceleração da Aprendizagem se caracterizaram pela crescente adesão de estados e municípios e pela configuração, quase exclusiva, do Instituto Ayrton Senna como o principal agente da parceria público-privada em âmbito nacional.

Segundo Prado (2000) no final da década de 1990 o Instituto Ayrton Senna (IAS) já se delineava como o agente privado de maior projeção na implementação de projetos de correção de fluxo no país. A autora menciona o crescimento acentuado do Projeto Acelera Brasil, integrante do Programa Aceleração da Aprendizagem, desenvolvido pelo IAS nas redes públicas de ensino entre os anos de 1995 e 1998. Parente e Lück (2004) constataram que entre 1999 e 2000 o MEC recomendou 1.174 projetos para secretarias municipais e estaduais de educação, atendeu a 537.367 alunos e capacitou 32.894 professores. O número de escolas com classes de aceleração passou de 1.993 para 8.044 entre 1997 e 1999, correspondendo a um aumento de 300% de cobertura.

Em relação aos resultados da política, Prado (2000, p. 54) discute a avaliação⁹ encomendada pelo IAS à Fundação Carlos Chagas (FCC) (1998) que destacou a reintegração dos alunos em turmas regulares, tendo em vista que 45% dos participantes foram matriculados na 5ª série após concluírem a aceleração da aprendizagem. Entretanto, a autora reconhece que, no tocante à melhoria da autoestima dos alunos e “as mudanças esperadas no perfil dos profissionais e nas suas atitudes comportamentais”, os projetos não lograram o êxito esperado. Ainda

⁹ A FCC (1998) realizou pesquisa por amostragem relacionada ao impacto do Projeto *Acelera Brasil* sobre os alunos e profissionais de educação em redes públicas de ensino do país.

assim, a autora considerou que os resultados expressavam avanços e apostou num desfecho favorável à redução da repetência: “num futuro não muito remoto, o País conseguirá superar o fantasma da repetência, fortalecendo o sucesso escolar” (PRADO, 2000, p. 55).

Parente e Lück (2007, p.18), outorgam o crescimento dos projetos, no entanto, apresentaram uma percepção diferente, tanto em relação aos resultados, quanto ao que se refere às dificuldades de acompanhamento e avaliação local da implementação:

em geral, não se monitoram os processos nem se avaliam os resultados dos programas, em vista de que são tomadas decisões a respeito de continuidade, descontinuidade ou alteração de programas, tendo por base muito mais observações isoladas e opiniões do que informações globais objetivamente coletadas e devidamente analisadas e interpretadas. Sem tal prática, não é possível melhorar o trabalho nem reconhecer se o que vem sendo feito no plano educacional produz resultados compatíveis com o dispêndio realizado (PARENTE; LÜCK, 2007, p. 18).

As autoras registraram como problemas adicionais: dificuldades dos professores e equipes das escolas em lidar com alunos desmotivados; falhas no planejamento e na organização inicial, acarretando falta de material pedagógico; dificuldades para desenvolver novas formas de avaliação; dificuldades dos professores em manter os seus papéis frente aos alunos; evasão; absenteísmo; e encaminhamento de alunos que não se caracterizavam como público-alvo para as turmas dos projetos (PARENTE; LÜCK, 2007, p. 28-29). Outro aspecto levantado foi a resistência encontrada nas comunidades escolares em relação às turmas e aos alunos dos projetos de aceleração da aprendizagem. De acordo com as autoras, tal situação pode ser atribuída à alta concentração de alunos multirrepetentes com idade acima da recomendada nestas turmas, reconhecidos muitas vezes pelos professores como os mais indisciplinados. Neste sentido, no âmbito da formulação da política, tanto a fragilidade da formação docente quanto a organização de turmas homogêneas, se configuravam como fatores que dificultavam o alcance dos resultados da política e inconsistentes como soluções para os problemas apresentados.

As análises sobre a formulação e implementação dos projetos de correção de fluxo, apresentadas por Parente e Lück (2004, 2007) deixam transparecer que os objetivos dos projetos (corrigir a defasagem idade-série de alunos e o fluxo escolar) podem não ter sido alcançados plenamente. Neste caso, a modelagem da

política “de cima para baixo” (*top down*), na qual a centralidade da implementação decorreu primordialmente da ação dos decisores e elaboradores com forte regulamentação institucional (MEC e organizações privadas), parece não ter logrado evitar acompanhamento frágil e reinterpretação do princípio central pelos agentes escolares. Os técnicos dos diferentes níveis da gestão que conduziram a política, na prática, nem sempre conseguiram maximizar a combinação entre a intenção política e a ação administrativa, no sentido de fazer cumprir decisões tomadas e controlar os desvios das condutas.

Por motivos diversos, relacionados tanto aos problemas econômicos e operacionais, quanto à baixa adesão às diretrizes estabelecidas, os projetos parecem não ter atingido integralmente as mudanças pretendidas nas práticas da gestão e do trabalho docente e, conseqüentemente, no percurso escolar dos alunos, afetando possivelmente os resultados estabelecidos.

Estas observações corroboram estudos que assinalam que os agentes públicos se constituem como as principais forças para a implementação de políticas. Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 180), embora os políticos sejam agentes ativos nas decisões sobre a implementação das políticas, particularmente de supervisão e de avaliação, a maior parte das atividades desempenhadas no dia a dia estão a cargo dos agentes que atuam no âmbito da administração pública, “notadamente os servidores públicos assalariados”. Isto porque as leis “codificam os resultados da tomada de decisões” e outorgam aos órgãos estatais específicos a atribuição de por em prática essas decisões.

Neste sentido, a forma como as leis são interpretadas e como a discricionariedade é operada pelos agentes que participam em diferentes contextos e níveis da política contribuem para lançar luz sobre a relação entre o processo de formulação, implementação e os resultados de políticas públicas em geral, bem como de programas e projetos que constituem uma determinada política em particular.

2.3.

Panorama e resultados das políticas de correção de fluxo

Nos limites da revisão bibliográfica empreendida neste estudo, é plausível afirmar que as pesquisas que analisam políticas de correção de fluxos estão

concentradas em estudos qualitativos. Recentemente observa-se o delineamento de uma tendência de estudos de casos que buscam analisar os limites de projetos e programas implementados em redes públicas de ensino como as pesquisas de Silva (2011), Nazari (2012) e Barbosa (2012).

É importante registrar que durante a revisão bibliográfica não foram encontrados registros de pesquisas acadêmicas quantitativas com foco no impacto de projetos de correção de fluxo implementados nas redes de ensino sobre a redução da distorção idade-série. Contudo, segundo pesquisas qualitativas de Neubauer (2000), Lalli (2000), Parente e Lück (2007) esta estratégia política potencializou a melhoria do fluxo escolar no ensino fundamental a partir dos anos de 1990.

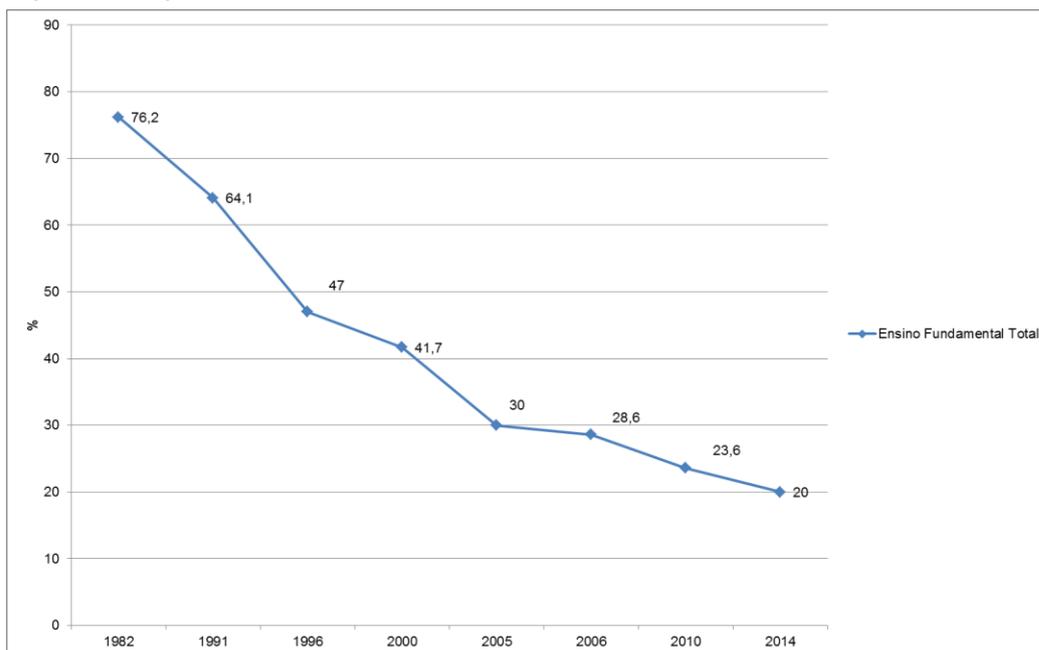
No tocante à aprendizagem e ao desempenho, de acordo com Lalli (2000), os alunos matriculados nos projetos, submetidos às avaliações externas promovidas pela Fundação Carlos Chagas, apresentaram desempenho comparável à média nacional do SAEB, evidenciando que não houve perda de aprendizagem. Segundo a autora, o mesmo ocorreu com os egressos dos projetos, que ao retornarem às classes regulares mantiveram índices de aprovação equivalentes aos demais alunos dessas turmas.

Placco, André e Almeida (1999) compartilharam parte dessas percepções através de um estudo de caso em seis escolas da rede estadual paulista, cujo objetivo era avaliar a implantação do Projeto de Classes de Aceleração. As autoras utilizaram entrevistas e pesquisas documentais para analisar o impacto do Projeto sobre os egressos que cursavam naquela ocasião a 4^a e 5^a série, em face do retorno ao ensino regular. De acordo com os resultados foram verificadas realidades diversas em termos de desempenho e dos ambientes de aprendizagem nas turmas regulares nas quais os egressos foram reintegrados. Do ponto de vista pedagógico e organizacional, as condições de trabalho docente e de aprendizagem diferenciavam-se não somente pelo número elevado de alunos em sala de aula, mas também em decorrência do desconhecimento dos projetos de aceleração propriamente ditos, e das demandas dos alunos oriundos desses projetos. No tocante a autoestima, o estudo encontrou evidências de que os alunos egressos apresentavam baixa autoestima em relação aos alunos não egressos. Quanto ao desempenho da aprendizagem desses alunos, as autoras destacaram que os resultados de avaliações em Português e Matemática, baseadas no SAEB e

SARESP, se aproximaram do desempenho dos alunos matriculados em turmas regulares. No entanto, pontuam que os resultados aferidos nos dois grupos, embora equivalentes (egressos e não egressos), foram baixos em relação à média da rede de ensino. Os resultados evidenciaram que não eram desprezíveis os casos de alunos egressos semianalfabetos e infrequentes, indicando que os problemas que motivaram a inclusão desses alunos nos projetos não foram completamente solucionados.

Em meados dos anos de 1990 os dados dos censos escolares demonstraram melhora na distorção idade série e no fluxo escolar, assim como em outros indicadores educacionais. Durante esta década o Brasil aumentou as taxas de atendimento escolar e promoveu um importante processo de expansão de vagas no ensino fundamental, atingindo praticamente a universalização desta etapa de ensino. A elevação das taxas de promoção inaugurou um movimento de pressão de demanda sobre o ensino médio em proporções ainda não observadas anteriormente. Segundo Sampaio et al. (2002), a implementação de políticas que promoveram mudanças na prática da reprovação e que corrigiram o fluxo, além de Programas como o FUNDEF, o Bolsa Escola, a Merenda Escolar e o Programa Nacional do Livro Didático, dentre outros, tiveram impacto positivo nos indicadores educacionais no decorrer dos anos. A associação das medidas adotadas parece ter favorecido o declínio das taxas de distorção idade-série, conforme registrado no Gráfico 1.

Gráfico 1: Evolução das taxas de distorção idade-série, ensino fundamental, Brasil – (1982-2014)



Fonte: IBGE, Séries históricas e estatísticas.

É oportuno mencionar que paralelamente à implementação dos programas e projetos de correção de fluxo que proliferaram na década de 1990, a escolarização em ciclos (especialmente nas séries iniciais do ensino fundamental) e a promoção automática foram adotadas, inclusive simultaneamente, em diversas redes públicas de ensino do país, potencializando a redução da repetência e da distorção idade-série.

A fim de verificar os resultados de investigações mais recentes sobre os projetos de correção de fluxo, foi realizada pesquisa exploratória ao Banco de Teses da Capes, que abriga no momento resumos de teses e dissertações de 2010 a 2012. No Banco foram encontrados 8 trabalhos na área da Educação sobre o tema. As produções são resultados de pesquisas de pós-graduação, envolvendo dissertações de mestrados acadêmicos e profissionais. Os estudos empíricos privilegiaram dados documentais, questionários, observações e entrevistas. No sentido de sumarizar o que parece ter se constituído no norte das investigações mais recentes - a implementação de projetos e programas de correção de fluxo em redes públicas de ensino - são elencadas, a seguir, cinco dessas pesquisas.

A pesquisa realizada por Silva (2011) investigou aspectos da implementação de um projeto de aceleração da aprendizagem, através de um estudo de caso em uma escola pública da rede estadual mineira. Durante a pesquisa foram realizadas

entrevistas, aplicação de questionários, análise de documentos oficiais e observação das aulas de matemática em turmas do 6º e 7º ano do ensino fundamental. A autora constatou que prevaleceu na composição das turmas a alocação de alunos multirrepetentes no 6º ano escolar e o encaminhamento de alunos provenientes de outras escolas. Os resultados apresentados atestaram que a interferência do projeto na organização das turmas na escola, através da separação dos alunos com distorção dos alunos das turmas regulares, não favoreceu a autoestima dos alunos e contribuiu para um processo de segmentação escolar; os professores mostraram-se despreparados, tanto pela frágil formação inicial quanto pela qualidade da formação continuada; as condições de trabalho dos professores não permitiram que estes se dedicassem exclusivamente ao projeto. Apesar do professor de matemática ter se destacado pelo trabalho pedagógico com uma perspectiva inclusiva e inovadora do ponto de vista pedagógico, a autora não observou um trabalho integrado entre os professores que trabalharam com as turmas do projeto.

Barbosa (2012) investigou a implementação de um projeto de aceleração da aprendizagem – Projeto Acelerar para Vencer (PAV) na rede pública estadual de Minas Gerais, cujo objetivo era aceleração da aprendizagem dos alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental que apresentavam 2 anos ou mais de distorção idade-série. Na pesquisa, um estudo de caso realizado em duas escolas, Barbosa (2012) utilizou dados de questionários e entrevistas dirigidas aos agentes envolvidos na implementação nos três níveis da gestão, além de documentos oficiais. As evidências encontradas apontam para o desalinhamento entre a concepção do Projeto e sua implementação nas escolas, cuja formulação de “cima para baixo” impactou negativamente a compreensão e a recepção da política pelos agentes locais. Segundo os resultados apresentados, o Projeto reduziu a distorção idade-série, mas apresentou efeitos negativos no longo prazo sobre os alunos. Na avaliação do desempenho foram comparados os resultados dos alunos matriculados no PAV com os resultados dos alunos das turmas regulares que participaram do PROEB (Programa da Avaliação da Educação Básica integrante do Sistema Mineiro de Avaliação de Minas Gerais) em 2008 e 2009. Os alunos do Projeto apresentaram resultados significativamente inferiores aos alunos das turmas regulares. Em relação aos percursos escolares, de acordo com a autora, o estudo constatou que os alunos provenientes do Projeto chegaram ao ensino

médio apresentando dificuldades para acompanhar as turmas, com defasagem de aprendizagem, de conteúdo, sendo posteriormente evadidos ou reprovados.

A investigação de Nazari (2012), analogamente, investiga a implementação do Projeto Acelerar para Vencer (PAV) na rede estadual, em um município de Minas Gerais. O autor analisou documentos oficiais da secretaria de educação e escolas para investigar a “produtividade” do Projeto. Nos resultados o autor identificou que os alunos concluintes das turmas do PAV obtiveram aproveitamento em torno de 60%, com baixo registro de reprovação. No entanto, entre os alunos egressos somente 2,4% alcançaram o término do ensino médio sem reprovação.

A pesquisa de Souza (2012) definiu como objetivo analisar a implementação do projeto de correção de fluxo *Se Liga*, em 2009 e 2010 na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. O Projeto, denominado “*Realfabetização*” pela SME, foi implementado por meio de parceria celebrada entre a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME) e o Instituto Ayrton Senna (IAS). Através da avaliação dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental, de escolas de uma das coordenadorias de educação da rede pública municipal do Rio, a autora investigou o processo de implementação. Para a análise foram utilizados documentos, questionários, entrevistas semiestruturadas e observação. De acordo com os resultados apresentados, embora os professores tenham registrado que o Projeto contribuiu para a alfabetização dos alunos com distorção idade-série, foram acentuadas as queixas de que a fundamentação pedagógica era ultrapassada. Em relação ao trabalho docente, os professores sinalizaram forte regulação e interferência na autonomia do trabalho realizado, tendo em vista que consideraram que o Projeto “nega o protagonismo docente na prática pedagógica”.

2.4.

As turmas homogêneas: uma breve discussão sobre as pesquisas

Uma característica estruturante dos programas e projetos de correção de fluxo é a organização de turmas homogêneas compostas por alunos que apresentam no mínimo dois anos de defasagem idade-série e, como pressuposto, dificuldades de aprendizagem. A uniformidade dessas turmas está associada à

proposição de um trabalho pedagógico alternativo ao ensino regular, objetivando melhorar a autoestima e corrigir a distorção idade-série de alunos que compartilham atraso escolar.

Embora fuja ao escopo desta pesquisa aprofundar a discussão sobre os efeitos das turmas homogêneas no desempenho dos alunos, parece-nos importante apresentar os resultados de pesquisas internacionais e nacionais que abordam este tema. Esta seção se justifica em virtude de as turmas homogêneas serem um atributo dos projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro. A discussão assume maior relevância se considerarmos que este modelo de turma integra a maioria dos projetos de correção de fluxo que têm sido implementados crescentemente em redes públicas de ensino do país, através de parcerias público-privadas ou autonomamente, com o objetivo de reduzir a distorção idade-série.

No tocante à organização das turmas, no Brasil, os sistemas estaduais e municipais de ensino têm autonomia para estabelecer normas que orientem os processos de enturmação, ou seja, a distribuição dos alunos nas turmas e a composição destas. Os critérios para este processo são geralmente fixados pelas secretarias de educação através de documentos oficiais, como resoluções e portarias de matrículas.

Contudo, como afirma Barboza (2006), via de regra as orientações se limitam à observância de aspectos genéricos, como a alocação de professores ou o número máximo de alunos por turma de acordo com os anos de escolaridade. Usualmente, recai sobre as escolas a definição de critérios complementares e subjetivos que, não obstante resguardem particularidades, relacionadas aos projetos pedagógicos, tendem igualmente a distribuir os alunos nas turmas de acordo com o aproveitamento, a disciplina ou a idade¹⁰.

É importante observar que a adoção de qualquer um desses critérios (aproveitamento, disciplina ou idade) concorre para separar os alunos mais fracos, e que apresentam defasagem idade-série e atraso escolar, dos alunos considerados

¹⁰ Pesquisa realizada por Costa e Koslinski (2008), mencionada neste segmento do capítulo, constatou que prevalece o critério de rendimento dos alunos na composição das turmas. Independentemente da idade ou defasagem idade-série, alunos disciplinados e com bom rendimento são encaminhados para turmas de alunos que não apresentam defasagem idade-série. Tal medida sugere que as direções escolares tendem a “proteger” os alunos que aliam bom rendimento e disciplina das turmas com “baixo rendimento”, tendo em vista que podem ser desfavoráveis às trajetórias escolares destes alunos.

melhores academicamente, produzindo, desse ponto de vista, turmas mais homogêneas no interior da escola. Geralmente o argumento que fundamenta esta decisão, no âmbito da gestão escolar, baseia-se na convicção de que o trabalho pedagógico em sala de aula será mais eficaz se for dirigido a alunos que apresentam níveis cognitivos e ritmos de aprendizagem equivalentes. O pressuposto é que todos ganham: os professores, porque organizam e desenvolvem trabalhos pedagógicos dirigidos às demandas específicas de um determinado grupamento; os alunos com dificuldades, supondo-se que angariam maior atenção dos professores em um ambiente no qual suas lacunas de aprendizagem são focalizadas; e os alunos com elevados desempenhos acadêmicos, em razão da manutenção de um ritmo mais acelerado de ensino com possibilidade de avanço nos conteúdos e consequentes ganhos cognitivos.

O que pode não estar evidente para a direção e a equipe pedagógica é que através das decisões tomadas nesta etapa de organização da escola, que não são meramente técnicas, pode-se aprofundar ou reduzir as desigualdades sociais e escolares, ampliando-se ou tornando mais limitadas as oportunidades de aprendizagem para os alunos.

Para Dubet (2008, p. 36) a organização de turmas homogêneas é um dos mecanismos engendrados pela escola capaz de produzir segmentação escolar, tendo em vista que “o reagrupamento dos alunos fracos na mesma classe limita seu progresso, quando simplesmente não o impede”. Na perspectiva de uma escola que seja a mais justa possível, propugnada pelo autor, os professores aprendem a educar juntos alunos diferentes, atenuando os efeitos desiguais da competição meritocrática e combatendo a ideia de seletividade, de separação do “joio e do trigo”, intrínsecas às instituições escolares.

Baseado numa revisão de pesquisas empíricas que focalizam medidas pedagógicas adotadas para alunos que apresentam dificuldades de aprendizagem, notadamente os repetentes, Crahay (2007) também problematiza as supostas vantagens pedagógicas das turmas homogêneas. Sumarizando os resultados de pesquisas que analisaram os efeitos da composição das turmas sobre o desempenho dos alunos do ensino fundamental e médio, o autor conclui que as turmas homogêneas não beneficiam os alunos mais fracos. As pesquisas evidenciaram que nessas turmas o tempo dedicado ao ensino para alunos mais atrasados é menor, prevalecem os exercícios de repetição, os conteúdos tendem a

ser limitados e os professores são menos encorajadores, afetando negativamente o aluno também no plano socioafetivo. Em relação aos alunos de melhores performances acadêmicas, os resultados indicam que não é propriamente a caracterização de homogeneidade da turma que produz efeito sobre os resultados, mas sim o prestígio da turma e a distinção a ela dispensada na hierarquia escolar. Deste prestígio e distinção resulta um trabalho pedagógico diferente, de melhor qualidade em relação àquele dirigido às turmas que concentram os alunos de baixo desempenho acadêmico. Em âmbito nacional há um conjunto de pesquisas que corroboram esses resultados, contribuindo para desmistificar as convicções em torno dos efeitos benéficos das turmas homogêneas para os alunos que apresentam dificuldades acadêmicas.

Alves e Soares (2007) realizaram uma pesquisa longitudinal para medir o efeito-escola sobre o desempenho em matemática e leitura em turmas do 5º ano do ensino fundamental em sete escolas públicas de comunidades vizinhas de Belo Horizonte. Os resultados apontam que as diferenças de desempenho entre as escolas estão associadas prevalentemente ao critério de formação das turmas por níveis de habilidades. As escolas que utilizam este critério agrupam coincidentemente alunos com níveis socioeconômicos similares, o que contribui para agravar as diferenças internas entre as turmas, promovendo ganhos de aprendizagem para as turmas que concentram alunos que são melhores academicamente. Por outro lado, de acordo com os autores (idem, p.40), “a diferença entre as turmas diminuiu principalmente quando os critérios de composição das turmas são mais neutros”. Os autores ressaltam que os ganhos dos alunos refletem mais os contextos das salas de aula do que os contextos escolares. E ainda, que o critério utilizado para definir a composição das turmas é uma decisão política que retrata as práticas pedagógicas da escola, e que pode contribuir para estruturar as desigualdades sociais e estratificar internamente a escola.

Santos (2013) investigou as tendências/mudanças de proficiência em Matemática e Português de alunos que participaram do Projeto Intensivo Ciclo I (PIC), desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo em 2006 para superação do fracasso escolar. Para tanto, o autor comparou os resultados da “Prova São Paulo” nos anos de 2008 a 2010 dos alunos do 3º ano que integraram as turmas do Projeto com os resultados dos alunos do 3º ano que frequentaram turmas

regulares. Uma característica inerente à organização das turmas do PIC era a homogeneidade de resultados acadêmicos, em face da concentração de alunos com baixo desempenho, diferentes das turmas regulares que apresentavam maior dispersão de desempenho. Na comparação dos resultados dos dois grupos verificou-se que os alunos que participaram do PIC, além de não apresentarem aumento de proficiência, tiveram variação negativa em Matemática. Em relação ao resultado final, os critérios para a aprovação ou reprovação dos alunos integrantes dos dois grupos de alunos pareciam estar baseados nas expectativas dos professores, relacionadas às presumíveis trajetórias. Dessa forma, Santos (idem, p. 83) conclui “que a passagem pelas salas PIC parece deixar marcas, rótulos que talvez acarretem prejuízos irreversíveis para a trajetória escolar e de vida desses alunos, principalmente em decorrência da baixa expectativa da escola em relação a eles”.

A pesquisa realizada por Souza e Fonseca (2007) que estimou o efeito composição das turmas sobre o desempenho médio das turmas, em relação a outras variáveis de contexto escolar, encontrou resultados similares aos mencionados nas pesquisas anteriores. As evidências recolhidas em uma amostra de escolas municipais de três municípios do Estado do Rio de Janeiro apontaram, conforme observam os autores, para a inquestionável influência da turma no desempenho dos alunos, quando medida de forma comparável com outras variáveis de contexto. E ainda, que há uma forte influência do conhecimento prévio do aluno sobre o seu desempenho. Em relação à idade dos alunos, os resultados apontam que a idade média da turma tem impacto sobre a pontuação média da turma, ratificando que a enturmação não é um processo neutro da organização escolar, posto que produz efeitos sobre a aprendizagem dos alunos. Contudo, os autores (idem, p. 7) alertam que os resultados da pesquisa não objetivam estabelecer uma relação inversa e unívoca entre melhores desempenhos e turmas heterogêneas, pois “nem sempre uma maior diversidade de alunos em cada turma é uma solução superior, pois o efeito dessa diversidade na aprendizagem presume uma capacidade do professor de lidar com diferentes ritmos de aprendizagem”.

Barboza (2006) analisou a relação entre a composição das turmas e o desempenho escolar na rede pública de ensino de Minas Gerais utilizando resultados dos testes e instrumentos contextuais do Programa de Avaliação da

Educação Básica (PROEB) do Sistema de Avaliação da Educação Pública de Minas Gerais (SIMAVE), realizados em 2002 e 2003. O objetivo era verificar a associação entre homogeneidade/heterogeneidade das salas de aula em relação à defasagem idade-série e o desempenho dos alunos. As evidências empíricas destacam inicialmente que os alunos defasados influenciam o resultado das turmas. Por outro lado, atestam que os resultados das turmas homogêneas podem variar. De acordo com a autora é possível obter resultados de desempenho positivo em turmas homogêneas que concentram alunos defasados. Tais resultados estão associados a uma “política consciente” que integre o diagnóstico desses alunos, o delineamento e o desenvolvimento de projetos que focalizem suas dificuldades pedagógicas. Neste sentido, podem ocorrer benefícios para alunos com atraso escolar. Por outro lado, a autora corrobora que não havendo uma “política consciente de homogeneização” as turmas heterogêneas tendem a ser melhores do ponto de vista pedagógico, posto que beneficiam equanimemente os alunos e promovem um processo mais rico de aprendizagem.

Com base em um *survey* e grupos focais realizados com jovens estudantes de quinze turmas dos anos finais do ensino fundamental de escolas do Rio de Janeiro, Costa e Koslinski (2008) investigaram o efeito da escolarização sobre os valores atribuídos à educação escolar por esses estudantes. A seleção dos estudantes, distribuídos em escolas e turmas altamente hierarquizadas, envolveu áreas diferentes da cidade em termos socioeconômicos e escolas sob regimes administrativos distintos. Os resultados apresentados destacam que estudantes de níveis socioeconômicos mais baixos, matriculados em escolas e turmas de menor prestígio, atribuíram baixo valor à escola e apresentaram pouca crença no processo de escolarização e na possibilidade de a escola promover mobilidade social. Cabe destacar que alunos em condições econômicas similares, integrantes de escolas prestigiadas pelas comunidades nas quais estão inseridas, foram mais otimistas em relação à escola e outorgaram-lhe maiores expectativas em relação às possibilidades que ela pode oferecer. Em suma, a hierarquização de escolas e turmas parece influenciar os alunos no tocante às distintas expectativas em torno da escola como espaço social que favorece a escolarização e a vida futura. A concentração de alunos com defasagem idade-série, integrados em escolas e turmas de baixo prestígio, tende a apresentar de forma mais aguda uma imagem

da escola como um espaço que não agrega valor quanto às perspectivas de vida futura.

Os argumentos daqueles que apoiam a composição de turmas homogêneas procuram expor vantagens tanto para os alunos que apresentam atraso escolar quanto para os alunos academicamente mais favorecidos, em vista de que os professores teriam melhores condições de focalizar distintamente suas demandas e habilidades. De outro modo, a objeção em relação à distribuição heterogênea dos alunos com níveis discrepantes de aprendizagem nas turmas, estaria associada, segundo Crahay e Baye (2013, p. 22) “ao temor de que as ações que favorecem a democratização da escola se façam em detrimento dos melhores”. Isto poderia acarretar, conforme destaque dos autores, o que os anglo-saxões denominam de “efeito Robin Hood”, um recurso pedagógico no qual “a igualdade de conhecimentos adquiridos seria alcançada freando o progresso dos melhores, e isso a fim de permitir que os mais lentos acompanhassem o ritmo”.

Cabe pontuar que as turmas heterogêneas não são a princípio virtuosas pedagogicamente e promotoras de equidade, como conclui a pesquisa realizada por Sá Earp (2009), que estudou o fenômeno da repetência, a partir de uma pesquisa de cunho etnográfico. Em sua investigação Sá Earp buscou desvendar a engrenagem das trocas sociais na estrutura da sala de aula em termos da organização, distribuição de atenção e de conhecimento, e da relação professor-aluno. A autora ilustra o distinto tratamento conferido aos alunos em sala de aula através da metáfora “centro-periferia”. Os “alunos centro”, que apresentam melhores condições socioeconômicas e são academicamente mais desenvolvidos, recebem mais atenção do que os “alunos periferia”, que requereriam maior atenção, em vista das desvantagens sociais e do atraso escolar referenciado na repetência. A autora utiliza o “efeito Pigmalião”, largamente utilizado na Sociologia da Educação, para concluir que a expectativa do professor afeta não somente sua avaliação sobre o aluno, mas também o desempenho, além de influenciar as chances de reprovação.

A discussão sobre os efeitos das turmas homogêneas sobre o ensino-aprendizagem assume particular importância neste estudo, em vista de que esta é uma característica intrínseca à formulação das políticas de correção de fluxo, e estruturante dos projetos disseminados nas redes públicas de ensino no país. A literatura brevemente discutida indica que os efeitos deste modelo de turma sobre

o desempenho dos alunos são controversos, prevalecendo de modo geral resultados negativos sobre a aprendizagem e as expectativas dos alunos. Neste sentido, não é possível afirmar conclusivamente que a concentração de alunos que apresentam atraso escolar numa mesma turma, sob o argumento do desenvolvimento de um trabalho alternativo, possa, a princípio, melhorar a aprendizagem, reduzir a defasagem idade-série e manter o aluno no sistema de ensino. As pesquisas sugerem que subjaz a este modelo de composição das turmas a possibilidade de estigmatização dos alunos e de segmentação escolar, cujos efeitos afrontam os princípios da equidade. As exceções indicam que os efeitos positivos estão associados a um trabalho pedagógico compartilhado pela escola, relacionado a uma política claramente declarada e intencionalmente voltada para os alunos previamente diagnosticados com distorção idade-série e atraso escolar. Dessa forma, os riscos da estigmatização dos alunos tenderiam a ser reduzidos frente a um trabalho que passa a ser assumido com maior clareza pelos profissionais de educação da escola em geral, e pelo professor da turma em particular.

2.5.

A correção de fluxo no contexto das mudanças da gestão educacional: o Plano de Ações Articuladas (PAR)

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 67-68) o sistema federativo pode ser um empecilho para a implementação de políticas de caráter nacional. Os autores destacam que o modo como as políticas são implementadas, alcançam adesão, assim como os seus resultados, são influenciados pela forma como os sistemas políticos estão organizados territorialmente. Asseveram que um dos aspectos significativo dos sistemas políticos, que afeta a política pública, é ser ele federal ou unitário. Segundo os autores, nos sistemas unitários a definição de hierarquia e a clara subordinação entre os níveis de governo favorecem a implementação de políticas centrais com demandas menos complexas de governança. Distintamente, nos sistemas políticos organizados como federação, nos quais existem pelo menos dois níveis de governo, com margens de autonomia garantidas constitucionalmente e baixo ou nenhum grau de subordinação, é difícil desenvolver políticas públicas nacionais sem acordos intergovernamentais envolvendo negociações complexas e extensas, com desfechos imprevisíveis e

risco de litígio constitucional¹¹. Neste sentido, os autores alertam que em países organizados como federação é possível que diferentes governos locais tomem decisões que anulem ou enfraqueçam os efeitos de uma determinada política nacional.

Embora as afirmações dos autores expressem generalizações, tanto em relação aos Estados unitários quanto aos federados, sem aquilatar as diferentes capacidades e peculiaridades locais, no bojo de suas observações reside um dos problemas que, em grande medida, dificulta a implementação de políticas educacionais compartilhadas entre a União e os entes da Federação.

No caso brasileiro, além das tensões políticas, as desigualdades regionais agudizadas em algumas regiões, estados e municípios, se constituem como obstáculos técnicos e financeiros para ordenação territorial e organização sistêmica da educação. A ausência da regulamentação do pacto federativo que institucionalize a cooperação e o equilíbrio de responsabilidades entre as esferas de governo é num desafio que demanda de longa data medidas políticas de vulto nacional que induzam mudanças na estrutura de gestão e de planejamento da educação.

É neste contexto que em 2007 o MEC apresentou à sociedade brasileira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como um dos instrumentos integrantes das três agendas prioritárias de Governo Lula: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Agenda Social. O PDE se constituiu como instrumento estratégico para viabilizar o PPA (2008-2011)¹², que organiza em três eixos a ação do Governo: crescimento econômico, inclusão social e redução de desigualdades regionais. Para tanto, reúne um conjunto de alternativas para responder ao desafio de reduzir as desigualdades sociais e regionais “através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo” (BRASIL, 2007, p. 5).

¹¹ No Brasil, são dignas de registro as tensões em torno do cumprimento da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica e as ADINs – Ação Direta de Inconstitucionalidade - impetradas junto ao STF pelos Governos que arguíram na justiça o cumprimento da Lei Federal, em vista da autonomia dos entes federados.

¹² No âmbito do Plano Plurianual (PPA 2008-2011), o PDE propugna articular duas das oito prioridades apresentadas: a elevação da qualidade da educação e a redução das desigualdades regionais.

Cabe destacar neste processo de mudanças a importância estratégica da aliança entre o PDE e o “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação” (Decreto 6094 de 24 de abril de 2007). O Plano de Metas atuou como instrumento de responsabilização pactuada e de colaboração entre a União, os estados e os municípios, condicionando o apoio técnico e as transferências voluntárias do MEC à adesão ao PDE e ao compromisso com as 28 diretrizes estabelecidas no Decreto, referenciadas objetivamente no IDEB.

A integração do IDEB ao Plano de Metas, como o índice de qualidade educacional que integra fluxo e desempenho, reforça a tese de que no Brasil, melhorar a qualidade educacional exige a articulação entre eficácia e equidade. Assim, a distorção idade-série passa a ser referenciada como um problema a ser equacionado no âmbito nacional *pari passu* com o desempenho cognitivo dos alunos.

É importante destacar que a formulação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação foi influenciada por um processo híbrido de interesses, sendo matizado tanto pelos interesses empresariais e do terceiro setor, quanto por agentes e organizações da sociedade civil que postulavam uma ação do Estado congruente às lutas históricas pela educação de qualidade para todos.

No caso brasileiro, pode-se depreender que o Plano de Metas passa a funcionar como “o fiel da balança” das relações intergovernamentais no âmbito da educação, notadamente por três fatores. O primeiro está relacionado ao encaminhamento de soluções para os conflitos gerados pelas desigualdades regionais. O segundo, imbricado ao primeiro, diz respeito à formulação de prioridades governamentais por meio de políticas públicas dirigidas às esferas federativas. E o terceiro, diz respeito à ausência de um Plano Nacional de Educação que articulasse de forma sistêmica a educação nacional (SOUZA, 2005, DOURADO, 2007).

Alinhado ao Plano de Metas o MEC instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR), como um planejamento estratégico, multidimensional dirigido aos estados e municípios que aderem ao compromisso de cumprir as diretrizes estabelecidas no Plano de Metas, a fim de que definam e monitorem ações, num período de quatro anos, com a finalidade de melhorar seus indicadores educacionais. No

tocante às relações intergovernamentais, o PAR¹³ se constitui como um planejamento estratégico utilizado como parâmetro para efetuar transferências financeiras e apoiar tecnicamente os entes da federação.

Em consonância com o escopo desta pesquisa importa destacar que, no âmbito do planejamento constitutivo do PAR, a correção de fluxo está inserida na dimensão “Práticas pedagógicas e avaliação da aprendizagem”. De acordo com o resultado da avaliação diagnóstica desta dimensão, realizada pelo estado ou município, o MEC recomenda apoio técnico e/ou financeiro por meio do cadastramento de uma ação relacionada à correção de fluxo. A ação refere-se às tecnologias educacionais apresentadas no Guia de Tecnologias Educacionais, oferecidas por organizações sociais, OSCIP, instituições e/ou empresas públicas ou privadas que foram avaliadas pela Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC e consideradas pré-qualificadas no âmbito do Edital de Pré-Qualificação de Tecnologias Educacionais que Promovam a Qualidade da Educação Básica (Brasil, 2008, p. 33).

No ano de 2009, dentre as ferramentas apresentadas no Guia, 78% eram externas ao MEC, desenvolvidas por instituições públicas ou privadas de ensino e pesquisa, organizações sociais e fundações. A área na qual estava listado o maior número de instituições privadas, como promotoras de solução para os problemas educacionais, foi a de “Ensino Aprendizagem”, na qual se encontravam os projetos e programas de correção de fluxo. Nesta área foram qualificadas 55

¹³ O PAR é organizado em três etapas: 1) diagnóstico da educação do estado ou município; 2) elaboração do Plano 3) análise técnica, feita pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e pelo FNDE e assinatura do Termo de Cooperação entre o Município e o MEC. A elaboração, acompanhamento da tramitação do PAR ocorre através de uma plataforma eletrônica do MEC, denominada SIMEC (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação) que funciona também como mecanismo de controle social, em vista da disponibilização de consultas públicas aos relatórios do PAR. A análise diagnóstica é realizada com gestores e educadores que, reunidos, identificam os problemas educacionais locais, tendo como base quatro dimensões que orientam o planejamento: 1) Gestão Educacional; 2) Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3) Práticas Pedagógicas e Avaliação e 4) Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. Estas dimensões inscrevem-se em áreas de atuação, e estas áreas possuem indicadores que orientam as metas a serem alcançadas. A pontuação desses indicadores dimensiona a situação educacional e identifica se há demanda de política em uma determinada área. A escala de pontuação varia de 1 a 4, sendo 1 considerada crítica e 4 satisfatória. As pontuações 1 (crítica) e 2 (insuficiente) indicam a necessidade de uma ação prioritária encaminhada pelo MEC para auxiliar os municípios a melhorar o indicador. Esses indicadores são pontuados de acordo com o grau em que a rede de ensino alcançou cada dimensão fixada pelo PAR (BRASIL, 2009a).

tecnologias educacionais¹⁴ e o percentual de instituições externas atingiu 94% (BRASIL, 2009a).

Segundo o Guia de Tecnologias Educacionais, naquele ano, no âmbito da correção do fluxo escolar, foco desta pesquisa, cinco organizações dispunham de tecnologias educacionais voltadas à implementação de correção de fluxo no ensino fundamental: GEEMPA (Grupo de Estudos Sobre Educação, Metodologia de Pesquisa e Ação); IAS (Instituto Ayrton Senna); IAB (Instituto Alfa e Beto), Fundação Roberto Marinho; CENPEC (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária) e o CENTEB (Centro Educacional Tecnológico Brasileiro). Dentre essas organizações, duas delas, a Fundação Roberto Marinho, responsável pelo TELECURSO, e o CENPEC, detentor do Projeto Aceleração da Aprendizagem 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental, tiveram suas tecnologias relacionadas à área “Diversidade e Educação de Jovens e Adultos”.

Frente às tecnologias dispostas no PAR, pode-se depreender que o Plano é um potente instrumento de indução da gestão educacional, no qual o MEC, como coordenador do processo, amplia o enquadramento de setores externos ao Estado na implementação de “políticas-soluções” para os problemas educacionais, reforçando, desta maneira, as parcerias público-privadas. Neste contexto o MEC fomenta e organiza a participação e interlocução de diferentes agentes da sociedade na política educacional. Viabiliza-se, via Estado, a disseminação de determinados padrões de qualidade para melhorar a gestão educacional e escolar. Simultaneamente, reforçando a perspectiva democrática, o MEC orienta os gestores públicos a utilizar as tecnologias como ferramentas complementares “a uma perspectiva educacional comprometida com o desenvolvimento humano, com a formação de cidadãos, com a gestão democrática, com o respeito à profissão do professor e com a qualidade social da educação” a fim de promover um processo ensino-aprendizagem de qualidade (BRASIL, 2008, p.16).

Cabe pontuar que as tecnologias educacionais, chanceladas pela Secretaria de Educação Básica/MEC para correção do fluxo, não são novas no cenário

¹⁴ As tecnologias são dirigidas: ao ensino e a integração de áreas do conhecimento (Matemática, Português, Artes, História, Geografia), à leitura, à utilização de softwares educativos, à redução da repetência e evasão, à prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, à implantação de rádio escola, à abordagem de temas transversais, ao desenvolvimento de experiências em Ciências e Matemática, e à avaliação da aprendizagem. Com exceção do MEC e da Universidade Federal do Rio de Janeiro as demais instituições e empresas que desenvolvem tecnologias nesta área são privadas.

nacional. A estruturação dos materiais utilizados, a caracterização de uma intervenção no trabalho docente por meio de uma gestão padronizada de sala de aula e a interlocução junto às redes de ensino, remetem tais tecnologias a modelos de programas educacionais radicados nos anos de 1970, implementados por esses mesmos agentes¹⁵.

Sobre este aspecto Peroni (2009) destaca que uma das implicações destas parcerias, que estabelecem parâmetros de qualidade através de prévia definição de currículo, metodologia, formação e avaliação, é a interferência na gestão escolar e a fragilização da gestão democrática, conquistada no processo de democratização do país.

Por outro lado, não obstante o PAR induza os gestores públicos ao uso de tecnologias vinculadas a essas organizações e entidades, com a finalidade de corrigir o fluxo escolar, estados e municípios têm autonomia para organizar seus sistemas de ensino, implementar políticas, programas e projetos que melhorem as condições nas quais a educação é ofertada. Portanto, projetos e programas de correção de fluxo podem ser desenvolvidos e implantados pelas redes de ensino independentemente do PAR.

Embora os entes federados tenham autonomia para implementação de tais políticas, de acordo com pesquisa realizada por Oliveira (2014) as redes públicas de ensino de 68 municípios fluminenses necessitavam de políticas de correção da distorção idade-série. Analisando o diagnóstico apresentado por estes municípios no PAR, a autora verificou, através de um mapeamento das políticas educacionais geridas pelas redes de ensino dos respectivos municípios, que a correção de fluxo integrava de forma insipiente as agendas políticas. Pode-se inferir que, em face do atual cenário no qual o IDEB norteia as metas a serem atingidas e induz a implementação de políticas educacionais, que visam melhorar o desempenho e regularizar o fluxo escolar, os gestores recorrem aos projetos e programas

¹⁵ O TELECURSO da Fundação Roberto Marinho foi implantado, após a expansão da Rede Globo, no período da ditadura militar, como estratégia do Regime Militar que via na expansão do setor de telecomunicações um mecanismo de integração nacional. As teleaulas, e mais tarde, as videoaulas, se constituíram, na década de 1970, como tecnologias destinadas à capacitação de mão de obra para indústria que se encontrava em franca expansão. Sem que precisassem se deslocar de seus locais de trabalho, os profissionais da indústria, particularmente, podiam ter acesso às aulas à distância, cujos modelos oscilavam entre uma aula tradicional à documentários, com pouca relevância aos aspectos didáticos em sua produção. (MOREIRA, 2008). No caso do Instituto Alfa e Beto, o seu fundador, João Batista de Oliveira, organizou e implementou o Programa *Acelera Brasil* nos anos 90, além de atuar como consultor desta política em diferentes redes de ensino entre os anos de 1990 e 2000 (OLIVEIRA, 2002).

ofertados através do MEC para desenvolver as ações planejadas e suprir tal demanda educacional.

Diante do exposto, decorridas duas décadas das primeiras experiências de implementação dessas políticas na esfera da educação pública, cabe perguntar, a despeito de que o mesmo ocorra com outras políticas: por que essas configurações de programas continuam sendo empregadas como soluções para a correção do fluxo e da distorção idade-série sem que haja evidências incontestes da eficácia desses projetos?

Para responder estas indagações, a pesquisa reporta-se inicialmente à hipótese levantada por Capella (2007), cujas concepções sobre formulação de políticas consoante às de Kingdon (2006) considera que as ideias, além dos valores e conhecimentos, são componentes importantes na etapa da seleção das políticas que irão integrar a agenda governamental. Segundo a autora, no processo da formulação de políticas, as soluções não são geradas necessariamente para resolver problemas. As pessoas, organizadas em comunidades geradoras de alternativas (*policy communities*) e em redes políticas (*policy network*) geram soluções e procuram problemas para os quais suas soluções possam ter utilidade. As soluções geradas por essas comunidades, que compartilham preocupações em uma determinada área, flutuam em “um caldo primitivo de políticas”, num processo competitivo de sobrevivência equivalente à seleção natural.

Pontuando o desdobramento deste processo na etapa da formulação da política, Capella (idem. 32) explica que:

as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas (CAPELLA, 2007, p. 32).

Convém sublinhar que os formuladores de políticas, no âmbito do governo, buscam alternativas e soluções acionando essas comunidades e redes. As ideias geradas pelas comunidades chegam à agenda quando a demanda por políticas cria oportunidades para tal. Geralmente as soluções são convertidas em decisões políticas quando novas agendas governamentais são construídas e “janelas de oportunidades” se abrem, especialmente durante processos de eleição e reorganização institucional (CAPELLA, 2007).

Embora o modelo analítico de Kingdon (2006) tenha recebido críticas dos racionalistas pela fluidez em relação à estrutura da operacionalização, que não estabelece relação mecânica entre problemas e alternativas, Capella (2005), afirma que a aleatoriedade não se constitui como o centro do modelo, mas sim a imprevisibilidade, as motivações e os eventos que guiam a formulação da agenda.

Segundo diversos pesquisadores, a tomada de decisão sobre uma determinada política é matizada pela interação entre o Estado e as instituições sociais, como entidades que afetam as escolhas e as atividades dos agentes políticos. A mobilização de interesses no contexto da escolha de uma determinada política está relacionada, não somente aos condicionantes institucionais, mas, sobretudo, ao papel que as ideias, os valores, o conhecimento e os legados políticos exercem neste contexto (FARIA, 2003; SOUZA, 2007; CAPELLA, 2005; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

No próximo capítulo será discutido o contexto da formulação dos projetos de correção de fluxo, integrantes do Programa Reforço Escolar e os condicionantes que favoreceram sua inclusão na agenda governamental. Cabe destacar que tais projetos foram implementados após a celebração da assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre o Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro e o Ministério da Educação. Com base no respectivo Plano de Ações Articuladas - PAR o Executivo obteve apoio financeiro para implementar projetos de correção de fluxo no primeiro ano de governo, no intuito de reduzir a defasagem idade-série e o número de analfabetos funcionais.

3

A formulação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro em 2009: mudança de rumo na política educacional

A formulação de uma política pública constitui a fase na qual os governos destacam um determinado problema que receberá intervenção estatal, passando então a integrar a agenda governamental e a se tornar foco de investimentos a fim de mudar uma determinada realidade social. As políticas públicas são por vezes desdobradas em programas, projetos e ações governamentais que visam reparar desigualdades e corrigir uma situação de vulnerabilidade social (SOUZA, 2007; CAPELLA, 2007; HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013).

De acordo com Parente e Lück (2007), os programas e projetos de correção de fluxo têm como escopo intervir pedagogicamente na realidade educacional de alunos que se encontram com distorção idade-série, através de intervenção educacional alternativa às turmas do ensino regular. O objetivo proclamado pelas organizações que detém tais programas e projetos é recuperar a aprendizagem e o tempo perdido desses alunos em turmas organizadas para este fim. O pressuposto é que corrijam o fluxo escolar, reduzam a defasagem idade-série e criem condições para que a trajetória escolar ocorra sem tropeços ou abandono.

Embora estes princípios fundamentem de modo geral este modelo de política, os resultados podem ser bastante diversos. Os possíveis efeitos sobre as trajetórias e a eventual correção do fluxo escolar dependem de variáveis que dizem respeito aos condicionantes institucionais, aos recursos empregados, aos agentes responsáveis pela implementação da política nos diferentes níveis de gestão, e até mesmo aos alunos, que são público-alvo da política. Se por um lado é indiscutível que resultados de políticas são por vezes incertos, como asseveram Sabatier e Mazmanian (1993), por outro, muitos resultados poderiam ser melhores, se durante a formulação e a implementação da política fossem considerados aspectos que são por vezes ignorados. Neste ponto cabe lembrar o levantamento de algumas particularidades referentes a esses programas e projetos,

mencionadas por Parente e Lück (idem, 2007), que contrariavam os objetivos definidos na formulação, não previam algumas condições estruturais para a implementação ou apresentavam soluções controversas para o problema apresentado. Dentre eles, foram destacados o atendimento a alunos que não correspondiam ao perfil do público-alvo definido pela política, a falta de material pedagógico e a composição de turmas caracterizadas pela alta concentração de alunos com dificuldades de aprendizagem. Considerando a importância da formulação da política pública como etapa que pode elucidar aspectos relacionados à implementação, bem como os resultados, o propósito deste capítulo é apresentar e discutir o processo de formulação da política de correção de fluxo na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro a partir de 2009. Para tanto, será considerado o modelo analítico desenvolvido por Kingdon (2006), denominado Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*). Neste sentido, na análise são destacados: a definição do problema, que mobilizou a atenção da mídia e da opinião pública integrando a educação na pauta das eleições municipais; o levantamento de alternativas, compreendendo esta etapa como a fase do processo em que diferentes agentes e redes ofereceram “soluções” para o problema e, finalmente, o desenho da política propriamente dita. Na análise é considerada a influência do contexto político e institucional sobre a definição dos problemas e soluções, além da importância dos grupos de interesse que, mobilizados, desempenham papel destacado na definição da imagem de uma determinada questão. Este modelo de análise, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993) tem se constituído num contributo complementar às lacunas do modelo de Kingdon (2006), como afirma Capella (2007).

A fim de orientar o processo de análise da formulação da política este capítulo foi estruturado em quatro seções. Inicialmente é apresentado o contexto da rede pública municipal do Rio de Janeiro e a estrutura na qual se encontra organizada. Em seguida discute-se a política de Ciclos vigente entre 2000 e 2008, implementada no governo anterior, cuja expansão para todos os anos do ensino fundamental desencadeou uma crise política que impôs a questão à plataforma eleitoral de todos os candidatos de oposição ao governo municipal nas eleições de 2008. Na sequência, discute-se a agenda política e a perspectiva de gestão do novo governo municipal eleito em 2008, bem como os seus desdobramentos para as políticas setoriais em geral, e em particular para a educação.

A quarta seção busca analisar a formulação da política na perspectiva do já mencionado Modelo de Múltiplos Fluxos, idealizado por Kingdon (idem, p.2006) e das concepções de Baumgartner e Jones (1993). Busca-se apreender o processo de formulação como um ciclo, no qual são destacados os agentes, as ideias, as instituições e os motivos que levam um determinado problema a receber atenção. A construção de alternativas, a difusão das ideias apresentadas como soluções para os problemas, os atores e comunidades envolvidos neste processo são decisivos para que determinado problema chegue até a agenda. Adicionalmente são observadas as instituições, no sentido de compreender a política pública como um subsistema político-administrativo, no qual as comunidades políticas atuam na defesa de ideias sobre o tema central da agenda e conquistam o monopólio das soluções.

3.1. O contexto da política

Em 2015 a rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro contava com 654.454 alunos matriculados em 1.003 escolas regulares de ensino fundamental, 247 creches públicas, 213 Espaços de Educação Infantil (EDIs) e 162 creches conveniadas. Abarcava em seus quadros funcionais 40.324 professores, 16.024 funcionários administrativos, além de 1082 secretários e 5.997 agentes de educação infantil¹⁶. A Secretaria Municipal de Educação (SME) tem sob a sua responsabilidade a educação infantil (6 meses a 5 anos), o ensino fundamental (1º ao 9º ano) e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) do município do Rio de Janeiro. Trata-se de uma das maiores redes públicas de ensino da América Latina, em cuja história se encontra algumas políticas educacionais inovadoras e, de certa forma, de vanguarda no cenário nacional, como o Laboratório de Currículo na década de 1970 e o horário integral do Programa de Educação Especial, que originou os Centros de Educação Integrada (CIEPs) na década seguinte, como exemplos.

¹⁶ Dados referentes a outubro de 2015, conforme site da Secretaria Municipal de Educação. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/educacao-em-numeros>. Acesso em 16 de outubro de 2015.

A gestão da rede ocorre em três níveis: Secretaria Municipal de Educação (SME), 11 Coordenadorias Regionais de Educação (CRE) e escolas. Atualmente a SME define como sua missão:

elaborar a política educacional do município do Rio de Janeiro, coordenar a sua implantação e avaliar os resultados, com o objetivo de assegurar a excelência na Educação Pública no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, contribuindo para formar indivíduos autônomos e habilitados a se desenvolver profissionalmente e como cidadãos (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, Conheça a Secretaria 15/08/15).¹⁷

O destaque conferido à avaliação na missão da SME expressa um aspecto fundamental do modelo de gestão que passou a orientar a estruturação e o funcionamento da rede a partir de 2009, ocasião na qual foi desenvolvido um sistema de avaliação com estabelecimento de metas e bonificação para as escolas, caracterizando uma política de responsabilização (KOSLINSKI ET. AL., 2014). Até o ano de 2008 a rede pública municipal de educação do Rio era estruturada através de um sistema de Ciclos, como será discutido na próxima seção.

3.1.1. Antecedentes

De acordo com Santos (2014), três eixos de ações possibilitaram a estruturação e o desenvolvimento da política de Ciclos na rede municipal do Rio de Janeiro entre 2000 e 2008, longo período em que um mesmo grupo político esteve à frente do Governo da cidade¹⁸:

- 1) A MultiEducação – Núcleo Curricular Básico, cuja proposta era a reorganização dos tempos e espaços escolares tendo como base um currículo articulado às diferentes áreas do conhecimento e as culturas dos alunos.

¹⁷ Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/sme/conheca-a-secretaria>

¹⁸ Filiado ao PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), César Maia governou a Cidade do Rio de Janeiro de 1993 a 1996. No período de 1997 a 2000 foi eleito seu sucessor e aliado Luiz Paulo Conde, pelo PFL (Partido da Frente Liberal), sigla na qual César Maia também ingressara no ano anterior. Conde deu continuidade à política, ainda que tenha rompido a aliança com César Maia nos últimos dois anos de gestão. César Maia retornou ao governo no período de 2001 a 2004 pelo Partido Trabalhista Brasileiro. Filiado posteriormente ao DEM (Partido Democratas) foi reeleito para governar o Rio de Janeiro de 2005 a 2008, em seu último mandato como Prefeito da Cidade.

- 2) A Qualidade Total – Modelo de gestão orientadora do processo administrativo e pedagógico, baseada no controle de qualidade nos diferentes níveis do processo de gestão.
- 3) A MultiRio – Empresa Municipal de Multimeios – responsável pela criação e transmissão de programas para a formação continuada de diretores, professores e equipes pedagógicas nos três níveis de gestão.

A implementação dos Ciclos teve início em 2000, através da institucionalização do Ciclo de Alfabetização, cuja meta era “a universalização do acesso dos alunos a esse período de formação e a garantia do sucesso de todos, desde o início da escolaridade” (RIO DE JANEIRO, 2007a, p.24). Esta medida tinha como objetivo:

propiciar maiores oportunidades de escolarização dos alunos, com um trabalho não fragmentado, dando continuidade ao processo de alfabetização durante um período de três anos. Foram traçados objetivos gerais para o ciclo e específicos para cada ano (RIO DE JANEIRO, 2007a, p.24).

O público-alvo se constituía nos alunos de seis, sete e oito anos, matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. Os alunos com idade superior a oito anos, com defasagem idade-série, foram matriculados nos Programas de Aceleração da Aprendizagem¹⁹. No início do ano seguinte o Ciclo de Alfabetização passou a ser denominado 1º Ciclo de Formação, conforme Portaria E/DGED nº 14, de janeiro de 2001 (RIO DE JANEIRO, 2001)²⁰.

A rede mantinha nesse período duas formas de organização escolar: a organização por ciclos e a seriada.

A implementação da política de Ciclo foi alvo de várias pesquisas que buscaram analisar o processo de implementação, em vista da expectativa em torno dos resultados dos alunos decorrente da mudança paradigmática na organização da aprendizagem, das relações e do tempo-espço escolar. Dentre estas, destaca-se o estudo de Fetzner (2007), que investigou as percepções dos professores sobre a

¹⁹ Ver Indicação n.º 3/2007 do Conselho Municipal de Educação. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1122693/DLFE-205680.pdf/indicacao3.pdf>. Acesso em 06/06/2015.

²⁰ A Portaria E/DGED nº 14 de janeiro de 2001 estabeleceu nova forma de enturmar os alunos e criou as Classes de Progressão para os alunos com atraso escolar que necessitavam de apoio de leitura e escrita. A Progressão atuou concomitantemente às Classes de Aceleração de Aprendizagem I e II, implantadas em 1999 e extintas em 2002. As Classes de Progressão permaneceram até 2006.

aprendizagem dos alunos nos Ciclo de Alfabetização. Em sua pesquisa a autora ressaltou que as principais críticas dos professores e diretores dirigidas à política referiam-se: ao tempo reduzido para planejamento semanal, correspondendo a menos de 10% da carga horária do professor; ao abandono dos conteúdos tradicionalmente trabalhados em sala de aula, favorecendo fragmentação do trabalho pedagógico; à utilização de livros didáticos incongruentes com a proposta do Ciclo; à escassez de atividades culturais para os alunos; a pouca integração entre os professores do Ciclo e do regime seriado, dificultando o estabelecimento de um projeto único de escola; ao número excessivo de alunos em sala de aula, superior ao que as portarias de matrícula estipulavam; à utilização da seriação como pano de fundo da avaliação, na medida em que era possível reprovar os alunos e encaminhá-los para as Classes de Progressão; ausência de critérios pedagógicos para a seleção de professores que trabalhavam com alunos da Progressão, compreendida muitas vezes como castigo para o professor; e a baixa aprendizagem dos alunos.

Não obstante as críticas dirigidas à política, em 2007 a SME ampliou o Ciclo de Formação para as demais séries do ensino fundamental através da criação de outros dois Ciclos: o 2º Ciclo de Formação e o 3º Ciclo de Formação. Em consonância com a implantação do 1º Ciclo no ano 2000, a SME adotou como referencial para a organização das turmas as fases do desenvolvimento humano. Assim, o 1º Ciclo manteve em suas turmas os alunos de 6 a 8 anos, compreendendo este período a fase da infância. O 2º Ciclo de Formação reunia o 4º, 5º e 6º anos, compreendendo alunos pré-adolescentes na faixa etária de 9 a 11 anos. O 3º Ciclo de Formação incorporava o 7º, 8º e 9º anos com alunos adolescentes, na faixa de 12 a 14 anos. Os adolescentes com 14 e 15 anos, que apresentavam defasagem idade-série, oriundos das Classes de Progressão, foram enturmados no “Projeto Adolescente”²¹, criado e desenvolvido pela SME para funcionar em horário integral. O Projeto era acompanhado pelo nível central e pelas coordenadorias regionais de educação (RIO DE JANEIRO, 2007a). A

²¹ De acordo com Mattos e Ferreira (2011), o Projeto Adolescente, criado em 2007 para adolescentes de 14 e 15 anos, foi desenvolvido em 42 turmas da rede pública municipal do Rio de Janeiro, distribuídas em 38 escolas. Os alunos eram atendidos por um único professor que recebia formação continuada dos níveis intermediários e central de gestão. O material pedagógico utilizado foi produzido pela SME, que previa, além das aulas regulares, atividades culturais. Na turma investigada pelas autoras foi observado, além de problemas de indisciplina, elevado absentismo, com frequência dos alunos inferior a 50%, conforme registros do diário de classe.

ampliação dos Ciclos causou à época grande insatisfação no professorado, especialmente entre os que atuavam nos anos finais do ensino fundamental, que se sentiram surpreendidos com a mudança (TURA; MARCONDES, 2011).

As considerações apresentadas pelo Conselho Municipal de Educação (RIO DE JANEIRO, 2007), acerca dos princípios norteadores que desencadearam a formulação e a implementação gradativa dos Ciclos assinalaram como objetivos a superação da fragmentação do regime seriado e a instalação de um modelo de organização escolar alternativo à seriação. Tal modelo teria como fundamentos: os tempos de desenvolvimento dos alunos, a formação humana, a pluralidade, as necessidades educacionais especiais e processos amplos de discussão sobre a organização do trabalho pedagógico, a fim de favorecer a aprendizagem dos alunos e fixá-los por mais tempo na escola.

No entanto, durante o processo de universalização dos ciclos a proposta original passou por diversas transformações, sobretudo em relação à concepção de Ciclos de Formação, às condições do trabalho docente e à avaliação do aluno, sendo este último ponto o de maior tensão porque envolvia os instrumentos de avaliação, especialmente, o registro da evolução do desenvolvimento e da aprendizagem e a atribuição de conceitos que expressavam este desenvolvimento. Tais mudanças geraram ambiguidades entre a concepção da política e as estruturas nas quais esta política era implementada no dia a dia. Os professores passaram a destacar o caráter impositivo da expansão, a subliminar seriação, a ausência de controle sobre a aprendizagem dos alunos e as precárias condições das escolas.

Um dos críticos mais contundentes da política foi o Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação - SEPE. De acordo com as lideranças do SEPE, embora o Ciclos se constituíssem como bandeira de luta dos profissionais de educação, a implementação da política em todos os segmentos da rede municipal do Rio de Janeiro se pautava meramente pela necessidade de redução dos custos com a educação, “para iniciar o processo de *aprovação automática*, disfarçando os problemas da falta de investimento, do déficit de professores e funcionários, das péssimas condições de trabalho, ensino e aprendizagem” como relatou uma de suas coordenadoras à época²². Para o SEPE, tratava-se de uma estratégia do

²²Entrevista disponível em: <http://www.revistapontocom.org.br/entrevistas/%E2%80%9Cgoverno-quer-geracao-que-nao-critique-identifique-e-intervenha-em-mudancas%E2%80%9D>. Acesso em: 01/10/2015.

governo para diminuir os índices de repetência e evasão escolar, através de economia financeira, uma vez que não garantia as condições de trabalho para que a política fosse realmente bem-sucedida.

A insatisfação dos professores com a política alcançou seu mais alto grau após a publicação da Resolução nº 946 de abril 2007 da SME (RIO DE JANEIRO, 2007b), que estabelecia mudanças na atribuição de conceitos nos Conselhos de Classe, restringindo a possibilidade a apenas três (Muito Bom, Bom, Regular), o que na prática impedia a reprovação. Os professores argumentavam que tal medida estabelecia uma “aprovação automática” que intervinha diretamente na avaliação docente propiciando sua desqualificação, na medida em que os alunos poderiam ser aprovados sem aprender o mínimo adequado ao ano cursado.

Neste momento o SEPE desencadeou um processo de mobilização e organização de um movimento em oposição à política de Ciclos da SME, inicialmente limitado aos profissionais de educação.

Desde que a política de Ciclos foi expandida para os anos finais do ensino fundamental, o apoio à política, que sempre se mostrara controverso entre os professores, reduziu-se exponencialmente, exigindo do governo maior capacidade em estabelecer consensos em torno dos objetivos previamente estabelecidos. As novas diretrizes de avaliação, instituídas através da publicação do Decreto 28.878/2007 (RIO DE JANEIRO, 2007c)²³, não lograram superar a insatisfação dos professores, que alcançou outros segmentos sociais e acabou repercutindo no processo eleitoral. Este processo isolou o Executivo que passou a ser duramente criticado pelo que foi compreendido como uma intervenção indevida na autonomia do professor, ou mais especificamente, questionava sua autoridade e capacidade para definir a aprovação ou não de seus alunos.

A resistência dos professores catalisada pelo SEPE se transformou num movimento de oposição à política educacional e ganhou apoio de diferentes setores da sociedade, desencadeando manifestações que consolidaram a crítica ao que foi identificado como “aprovação automática”. O principal argumento do Sindicato era que os Ciclos produziam, na prática, analfabetos funcionais, pois um

²³ Este Decreto substituiu e atenuava o impacto da Resolução nº 946 de abril de 2007, mas ainda restringia ao máximo a reprovação (RIO DE JANEIRO, 2007b).

número elevado de alunos era aprovado “sem saber” ao longo do percurso escolar (NAZAREH; SOUSA, 2010; TURA; MARCONDES, 2011).

Neste contexto, todos os candidatos de oposição ao Governo municipal do Rio de Janeiro em 2008 incorporaram às respectivas plataformas eleitorais o fim da “aprovação automática” e tematizaram a melhoria da educação como um dos pontos principais da agenda do próximo governo, destacando-se de modo geral, o fim dos Ciclos como objetivo unânime das candidaturas. Pode-se dizer então que nesse caso, a mídia emprestou tal visibilidade pública à questão que fez com que a educação pública municipal ganhasse ampla projeção social.

3.1.2. A eleição municipal e a agenda educacional

De acordo com Souza, (2007, p. 69) “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Nesse sentido, a eleição é uma oportunidade de expressar a vontade pública a respeito de um determinado projeto político, referendando seu aprofundamento, ampliação ou impondo a necessidade de sua mudança. Neste contexto, a disputa de ideias se traduz em plataformas eleitorais que expressam o confronto entre propostas de rupturas, de ajustes e de consolidação em relação a um projeto de governo que finaliza o exercício de seu mandato.

Kingdon (2003, *apud* Capella, 2007, p. 100) assevera, entretanto, que as plataformas eleitorais nem sempre direcionam as ações de um partido quando assume o poder, funcionando primordialmente como “fóruns nos quais defensores de mudanças nas políticas buscam conquistar audiências”. Ainda assim, o momento eleitoral pode ser um espaço de análise e crítica das ações deste mesmo governo, bem como das reações sobre a forma como suas políticas interferiram (favorável ou desfavoravelmente) na vida dos cidadãos.

Deste ponto de vista, o início de um novo governo se caracteriza como o momento mais próspero para mudanças na agenda política e proposição de novas ações. Possivelmente, uma das melhores expressões para traduzir este momento, em relação à formulação de políticas, é “janela de oportunidades”, utilizada

originalmente por Kingdon (2006) para explicar como a mudança de governo tem o potencial de integrar um conjunto de condicionantes que favorecem transformações na política ou a entrada de novos temas na agenda governamental (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2007).

Em relação à política educacional da Cidade do Rio de Janeiro, a ruptura com a política educacional anterior foi reafirmada na posse do novo Governo, que, em linhas gerais, não apresentou um projeto educacional consistente para a Cidade, mas sim a contestação do projeto de seu antecessor. Com efeito, em janeiro de 2009, um dos primeiros atos do prefeito foi revogar a política educacional anterior por meio do Decreto 30.340 de 1º de janeiro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009a). A medida tinha o intuito de responder às críticas e de alinhar o Governo a amplos setores da sociedade que identificaram a política educacional anterior como “aprovação automática”, cujo resultado, na percepção da opinião pública, produzia ensino de baixa qualidade, limitando as chances de os alunos alcançarem o aprendizado adequado na rede pública municipal de ensino. A resposta rápida à crise educacional encontrou amplo apoio na mídia, que intensificou a cobertura acerca dos problemas da educação carioca, inclusive especulando sobre a escolha do nome que conduziria a Pasta da Educação. Ao contrário da tradição dos Prefeitos anteriores²⁴, a escolha da Secretária Municipal de Educação recaiu sobre um nome externo aos quadros técnicos da gestão educacional local e à área da educação, demarcando uma transição política-administrativa que contribuiria para definir a formulação da agenda educacional para os anos seguintes.

As polêmicas iniciais em torno do nome de Claudia Costin como a nova Secretária de Educação²⁵ foram paulatinamente diluídas pela mídia através da exposição de seu vasto currículo na área de gestão. Complementarmente, o argumento da escolha de um perfil técnico capaz de empreender um “Choque de Gestão” que orientaria as mudanças na SME angariou a simpatia de setores da sociedade, ofuscando a recepção crítica do Sindicato em razão de seu vínculo com

²⁴ As duas últimas Secretárias, Sônia Mograbi (2001-2008) e Carmem Moura (1997-2000) eram professoras de carreira.

²⁵ A administradora paulistana Claudia Costin é especialista em políticas públicas e exerceu funções de Ministra de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso, de Secretária de Cultura de São Paulo, de vice-presidente da Fundação Victor Civita do Grupo Abril e de consultora do Banco Mundial, entre outras funções na área de administração.

as áreas de economia e administração e com a pouca familiaridade com o campo educacional.

Em linhas gerais, no âmbito da administração pública, o termo “Choque de Gestão”, apresenta convergência ideológica com um modelo de gestão pública relacionada à segunda geração da “New Public Management”, cujo objetivo é a reestruturação da máquina administrativa através da adoção de três mecanismos primordiais: 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, pessoas e sistemas administrativos (governança) (ARAÚJO, PEREIRA, 2012; JUNIOR, PEREIRA, DUTRA, 2008). Sobre este modelo de gestão, Abrucio e Gaetani (2006) sustentam que as “inovações” trazidas pela expansão das práticas inspiradas no gerencialismo na gestão pública no Brasil expressam coalizões em torno de uma agenda de reformas. Ressaltam, que tais reformas nem sempre estão relacionadas a mecanismos indutores da União ou subordinadas às reformas da década de 1990. Segundo os autores (idem, 2006, p. 21) “é como se a irrupção das ideias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado se constituísse como um passo impulsionador, mas com impactos temporais e de intensidade heterogêneos”. Por outro lado, o acúmulo de responsabilidades e atribuições geradas pelas demandas constitucionais, com as quais os governos subnacionais passaram a lidar, realçou a centralidade da gestão nas experiências governamentais. Neste sentido, os autores reconhecem como fatores que contribuíram para a construção de uma coalizão em torno de uma onda reformista contemporânea, observada nas duas últimas décadas: os ajustes fiscais impostos aos gestores públicos, a disseminação de boas práticas de gestores que participaram em níveis diferentes da reforma do Estado e a “janela de oportunidades” aberta pela ideia mobilizadora de “Choque de Gestão”²⁶.

A resposta à crise da educação, através das primeiras ações do novo governo municipal, estabeleceu um clima de relativa confiança e favorável apoio popular às mudanças políticas planejadas para a cidade. Este clima, ampliado pelo apoio de uma ampla base de sustentação política no Legislativo, com o qual o Prefeito

²⁶ Práticas relacionadas a este modelo foram implementadas por estados como Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro, entre outros. Municípios como os de Osasco e de Niterói também adotaram este modelo de gestão. Ver Ortiz e Medeiros (2015)

costurou alianças desde sua posse, deixavam transparecer que a implementação das políticas ocorreria num ambiente sem resistências e de baixo conflito.

Este pressuposto orientou o Executivo a encaminhar à Câmara Municipal, em março de 2009, o Projeto de Lei 02/2009, que autorizava contratos de gestão entre a administração da Saúde, Educação, Meio Ambiente e Cultura e Organizações Sociais (ONGs e Cooperativas). Congruente com os fundamentos do modelo de gestão que estabelecera para o governo municipal, o Executivo buscava ampliar contratos com a iniciativa privada e organizações sociais para operar a máquina pública.

Naquele contexto, a pressão de setores da sociedade civil e de entidades de classe, especialmente o SEPE, contrários ao PL 02/2009 mobilizou a organização de debates sobre as parcerias público-privadas na esfera pública. Na ocasião a Comissão de Educação marcou audiência pública com a Secretaria de Educação solicitando esclarecimentos sobre a ação dessas parcerias no âmbito da SME.

Desse embate resultou a primeira derrota parcial do Executivo na Câmara de Vereadores, que aprovou a Lei 5026 de 19 de maio de 2009, originária do Projeto encaminhado pelo Poder Executivo, com várias emendas e vetos. No âmbito da educação, a Lei menciona no Art. 1 § 1º que “as Organizações Sociais cujas atividades sejam dirigidas ao ensino poderão atuar exclusivamente em creches e no reforço escolar”, retirando-se da Lei as escolas de ensino fundamental.

As excepcionalidades nas quais as Organizações Sociais passariam a atuar na esfera da educação referendavam as parcerias público-privadas que seriam firmadas para a correção do fluxo escolar como ação integrante do Programa Reforço Escolar nos próximos anos do governo. É razoável considerar que o resultado deste processo de disputa na Câmara Municipal se constituiu como um dos condicionantes institucionais que favoreceram a formulação do modelo de correção de fluxo implementado na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, fixado inclusive no Plano Estratégico a partir do primeiro ano do governo.

Lastreado por este contexto de afirmação das reformas, o Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2009b) foi elaborado para o quadriênio do primeiro mandato do governo²⁷ após consulta a um restrito grupo

²⁷ Cabe pontuar que o Prefeito Eduardo Paes foi reeleito para um segundo mandato 2013-2016, apresentando novo Plano Estratégico para este novo quadriênio.

de representantes da sociedade civil²⁸, se constituindo no instrumento norteador das ações dos diversos órgãos da Prefeitura. A lógica do Plano é “pensar no curto prazo para agir no longo prazo” através do cumprimento de metas setoriais fixadas por meio de indicadores. A fim de garantir que as metas sejam atingidas e monitoradas o Governo estabeleceu um dispositivo denominado Acordo de Resultados (RIO DE JANEIRO, 2009c) que deve ser pactuado anualmente em cada órgão setorial e desdobrado nos níveis central, intermediário e local de gestão, com estabelecimento de bonificação baseado nos princípios da meritocracia. De acordo com o exposto no Acordo, também designado Contrato de Gestão, tal medida se constitui num incentivo para que os gestores orientem seus planejamentos e diretrizes de ação, fixando e compartilhando os objetivos a serem alcançados a partir de indicadores claramente estabelecidos.

Embora não haja qualquer menção ao “Choque de Gestão” no Plano Estratégico da Prefeitura, a perspectiva estratégica do planejamento, o estabelecimento de metas e a reconfiguração da sociedade civil, podem ser considerados como indicadores de um modelo de gestão pós-burocrático, que converge para a lógica da gestão pública focada na eficiência e eficácia do aparato estatal. Tal perspectiva se desenvolve também através da reestruturação da máquina administrativa, com a qual o governo abriu caminho para o desenvolvimento de uma forma de regulação pautada na implantação de uma cultura de responsabilização fundamentada na gestão gerencial (SANTOS, 2014).

De acordo com o Plano Estratégico apresentado no primeiro mandato de governo, o Acordo de Resultados é caracterizado como:

uma ferramenta que, mais do que premiar por meritocracia aqueles que se destacam na prestação e melhoria do serviço, implanta uma lógica pós-burocrática que, além do controle hierárquico, passa a focar em resultados, satisfação e efetividade. Com ele é possível descentralizar os serviços por meio de objetivos claros – que orientem os administradores a alcançar as metas fixadas – e atingir resultados mais expressivos de forma mais ágil e eficiente (RIO DE JANEIRO, 2009c p. 5).

²⁸Segundo o exposto no Plano sua formulação foi precedida de consultas a agentes e setores da sociedade, como: empresários, jornalistas, líderes de organizações sociais, intelectuais, artistas, políticos e cidadãos comuns, sem que haja menção às entidades de classe, sindicatos ou movimentos sociais (RIO DE JANEIRO, 2009b, p. 11).

Em 2009 foram pactuados contratos de resultados entre a Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação, favorecendo que a Educação assumisse papel de destaque na agenda governamental, sendo integrada pioneiramente no Acordo de Resultados. O primeiro condicionante para esta posição foi a dimensão que a crise da educação carioca assumiu junto à opinião pública, desencadeando na população o sentimento compartilhado de mudança e exercendo pressão sobre o Executivo Municipal para que o problema fosse resolvido. O segundo foi o papel da mídia no delineamento antecipado do problema. O terceiro está relacionado à eleição municipal e às oportunidades criadas naquele momento para que a educação fosse unanimemente priorizada como ponto de destaque nas plataformas eleitorais. O quarto condicionante, diz respeito à correlação entre a incorporação da SME no Acordo de Resultados e às ideias da Secretária de Educação fortemente vinculadas às mudanças que destacavam mecanismos de *accountability* na gestão municipal.

As metas para longo prazo, fixadas no Plano Estratégico para a educação, foram as seguintes:

Obter uma nota média (entre as escolas públicas municipais) igual ou superior a 5,1 para os anos iniciais e a 4,3 para os anos finais no IDEB em 2011.

Criar 30.000 novas vagas em creches públicas ou conveniadas até 2012.

Criar 10.000 novas vagas em pré-escolas públicas até 2012.

Garantir que pelo menos 95% das crianças com 7 anos de idade ao final do ano de 2012 estejam alfabetizadas.

Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º ao 6º ano em 2012 (RIO DE JANEIRO, 2009b).

Cabe pontuar que até então não havia, além da Prova Brasil, instrumentos padronizados externos à rede que pudessem mensurar, informar e traçar um diagnóstico sobre o desenvolvimento cognitivo dos alunos, comparando os níveis de aprendizagem dentro da mesma turma, da escola, ou da rede.

Em relação à correção de fluxo, fato curioso é que uma das metas estabelecidas inicialmente para ser alcançada em 2012, divulgada pela SME, não permaneceu na redação final do Plano Estratégico. No entanto, o Plano Plurianual (2010-2013) publicado no Diário Oficial de 23/10/2010 (RIO DE JANEIRO, 2010a) manteve a redação original, que fixava como meta a ser alcançada em

2012 a redução de 22% para 10% a taxa de distorção idade-série do sexto ano, em descompasso com as taxas oficiais²⁹.

3.2. Crise, indicadores, ideias e decisões

Apesar do amplo consenso social e político estabelecido sobre a baixa qualidade do ensino da rede pública municipal do Rio de Janeiro, como discutido anteriormente, o peso simbólico e negativo do termo “aprovação automática” não possuía conteúdo técnico ou lastreado em dados. Isto porque não havia um diagnóstico mais rigoroso e específico em relação ao resultado daquela política sobre a aprendizagem dos alunos e a qualidade do ensino na rede municipal. Entretanto, pode-se afirmar que a desqualificação da política anterior tinha, antes de tudo, construído um “solo fértil” para algumas ideias “germinarem” (CAPELLA, 2007, p. 32), o que parecia incluir a necessidade de mobilizar a atenção da população e dos agentes educacionais para a formulação de uma nova agenda política.

Para Baumgartner e Jones (1993) os governos atuam em dois níveis diferentes e interdependentes em relação à formulação de política pública: sistemas e subsistemas. De acordo com os autores os problemas são segmentados, permanecendo no nível dos sistemas os problemas relativos ao núcleo do governo e nos subsistemas os problemas setoriais a ser solucionados de forma sequencial através de experiências de implementação por órgãos intermediários. Os subsistemas são áreas da política pública, operadas por agentes governamentais que podem ser dominadas por um único interesse em um determinado momento político. O insulamento de determinado tema de interesse social tem o potencial de ativar as comunidades de políticas públicas que detém o monopólio sobre soluções para o problema destacado na agenda e sobre os arranjos institucionais e as concepções sobre aquela política. Defendem ideias e valores que são disseminados e se constituem, em última análise, na solução viável para o problema apresentado (BAUMGARTNER; JONES, 1993; CAPELLA, 2007).

²⁹ Cabe ressaltar que de acordo com os dados do Censo Escolar- MEC/INEP as taxas de distorção idade-série na rede municipal do Rio de Janeiro, no 6º ano, nos anos de 2008, 2009 e 2010 foram respectivamente: 35%, 37,7% e 38,6%.

Neste terreno Souza (2007, p. 74) argumenta que um fato poderoso e decisivo para definição de uma agenda é a “construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema”. Capella (2007) sinaliza que quando a responsabilidade pelo problema é atribuída ao governo, cresce a percepção pública da urgência de sua resolução imediata pelo governo como agente central de formulação de políticas. No entanto, do ponto de vista da estratégia política, por mais que determinadas questões chamem a atenção do público em geral, elas não se constituem como problemas, até que se possa quantificá-las de maneira a dimensionar a quão problemática é a existência daquela situação. Para Capella (2007), Baumgartner e Jones (1993) e Souza (2006), os indicadores são instrumentos potentes para informar a dimensão de uma determinada questão. O contexto das transformações sociais contemporâneas, demandantes de avaliação de políticas, programas e ações públicas favoreceu que os indicadores passassem a integrar a gestão de políticas públicas (JANUZZI, 2002).

No Brasil, como abordado anteriormente, o uso de indicadores educacionais mais precisos ocorre após a revisão de conceitos e de coleta de dados relacionadas às taxas do fluxo escolar (COSTA RIBEIRO, 1991; KLEIN, OLIVIERA, 1994). Por outro lado, a utilização de indicadores educacionais como ferramentas de diagnóstico, monitoramento e avaliação no campo das políticas educacionais não é isenta de críticas, particularmente no que se refere à operacionalização aligeirada do diagnóstico com fins exclusivamente burocráticos Krawczyk (2008, p.808).

Em relação à política educacional implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro a partir de 2009, a primeira barreira a ser superada era a ausência de indicadores consistentes sobre o desempenho da rede, para além dos resultados da Prova Brasil. Em função da política adotada anteriormente, a SME não dispunha à época de dados, resultantes de uma avaliação externa, que pudessem informar a evolução do desempenho cognitivo dos alunos da rede, a partir de uma matriz de referência. As políticas de avaliação em larga escala já vinham fazendo parte do contexto nacional, por meio da implantação de sistemas próprios de avaliação. A lacuna da rede municipal impossibilitava a interlocução – em torno de padrões comuns - dos diferentes níveis de gestão para acompanhamento da aprendizagem, que viabilizasse repercussões efetivas nas práticas de gestão escolar e no ensino.

Frente a este quadro, em 2009, a nova gestão da SME iniciou o levantamento do desempenho dos alunos com a aplicação de uma avaliação diagnóstica na rede, justificando esta ação com a necessidade de gerar informações para a definição da política educacional. O diagnóstico foi planejado antecipadamente pela Secretária de Educação, que “já tinha algumas ideias pensadas, concebidas para encaminhar essa rede municipal. E uma das coisas que ela trouxe foi a clareza que precisava fazer uma avaliação diagnóstica da rede”, como informado por uma das técnicas da SME durante a entrevista.

A avaliação diagnóstica foi realizada em duas etapas distintas de aplicação de provas no mês de março de 2009, após início do ano letivo. A primeira prova foi aplicada para verificar o nível de alfabetismo dos alunos do 4º ao 6º ano, através de instrumento padronizado elaborado pelo Instituto Ayrton Senna, que avalia exclusivamente leitura e escrita, cujos resultados indicam cinco estágios possíveis de alfabetização dos alunos. A segunda prova teve como objetivo avaliar as dificuldades de aprendizagem dos alunos do 3º ao 9º ano, através de instrumento elaborado pela própria SME, cujo objetivo era avaliar o desempenho dos alunos nas áreas de Português e Matemática.

As informações sobre os objetivos e procedimentos a serem adotados em relação à avaliação diagnóstica e aos seus desdobramentos foram divulgados através da Circular E/SUBE/CED nº 08, de 09 de março de 2009, encaminhada pela Coordenadoria de Ensino às CREs e escolas da SME. O documento, que é de circulação interna, informava que o Teste Diagnóstico de Alfabetização do Instituto Ayrton Senna, ocorreria no dia seguinte, 10 de março de 2009, dirigido aos alunos do 4º ao 6º ano, com vista a inclusão nos Projetos *Se Liga* (alunos analfabetos funcionais) e *Acelera* (alunos com até 14 anos com defasagem igual ou superior a dois anos).

A notícia da avaliação também foi amplamente divulgada na imprensa à época:

Começou nesta terça-feira uma nova avaliação dos alunos do 4º ao 6º ano do ensino fundamental da rede pública do Rio de Janeiro. O provão pretende identificar analfabetos funcionais, ou seja, alunos que aprenderam a ler, mas não conseguem entender o que está escrito. De acordo com o subsecretário de Educação do município, cerca de 211 mil estudantes da rede pública de ensino fizeram o provão nesta terça. Na avaliação, **os alunos tiveram que interpretar textos e fazer uma redação.** O resultado do teste só deve sair na

próxima semana. Ainda segundo Crispino, os alunos identificados como analfabetos funcionais serão colocados em turmas especiais para receber atendimento pedagógico específico. **Uma nova prova, aplicada em 19 de março, vai abranger estudantes do 3º ao 9º ano em uma avaliação de português e Matemática. Nesta prova, segundo Crispino, será possível identificar os alunos que ainda têm dificuldade de aprendizado** e propor aos professores e às escolas auxílio para que essas crianças cheguem ao fim do ano em condições de serem aprovadas. (Provão avalia analfabetismo funcional em alunos da rede pública do Rio, *Jornal Extra*, Rio de Janeiro, 10 de março de 2009. Grifos da autora).

Como ação complementar a SME elaborou ainda um conjunto de Cadernos de Revisão de conteúdos, que foram trabalhados com os alunos em sala de aula, durante os 45 dias que precederam a aplicação das avaliações. A ideia era, conforme informado por uma das técnicas da SME, possibilitar um período de revisão e recuperação da aprendizagem com vista a preparar os alunos para a avaliação diagnóstica, introduzindo as primeiras ações de regulação pautada, sobretudo, na padronização do trabalho pedagógico, que permaneceria durante os dois mandatos do Governo.

Além do diagnóstico sobre as dificuldades de aprendizagem nos diferentes anos do ensino fundamental da rede municipal, a outra vertente da diagnose, como mencionado, foi medir os níveis de alfabetismo dos alunos, cuja caracterização como “analfabetos funcionais” conduziu o debate em torno da qualidade da política educacional anterior. Nesse caso a Secretária buscou o apoio técnico do Instituto Ayrton Senna, cuja propagação de “soluções para os problemas educacionais”, de planejamento, monitoramento e avaliação dos sistemas de ensino (ADRIÃO; PERONI, 2010), conta com a chancela do MEC.

Esse teste podia ser aplicado aos alunos do quarto ao sexto e isso já foi... em março a gente aplicou esse teste. [...] Esse teste não foi aplicado como avaliação externa, mas um instrumento que mede [...] se esse menino é analfabeto funcional ou não é. [...] **Enquanto a gente aplicava o teste descobria que o Ayrton Senna tinha expertise para trabalhar com analfabetos** (TÉCNICA 1 DA SME. Grifos da autora).

Interessante observar que embora a SME contasse com um quadro técnico consolidado, com expertise em desenvolvimento de currículos, que foram desenvolvidos após amplos debates e consultorias externas com comunidades

acadêmicas e formação continuada dos professores³⁰, era necessário, naquele momento buscar externamente “uma chancela de saber pensar o que é um aluno analfabeto”. Pode-se argumentar que tal decisão estaria relacionada à necessidade de uma referência externa ou independente que pudesse legitimar uma nova política educacional, em vista dos condicionantes institucionais resultantes da crise. É possível ainda que a busca dessa referência externa integrasse o perfil da liderança da Secretária em termos de sua vinculação a redes de políticas³¹ (*policy networks*) ou comunidades de políticas, que induzia à seleção de uma ideia que “flutua no caldo primitivo de políticas” (*policy primeval soup*), gerada em comunidades (*policy communities*). Em tais comunidades diferentes agentes competem pela seleção de suas alternativas nas agendas políticas, sendo selecionadas as que, em certa medida, expressam valores ou percepções compartilhadas que alcançam também aceitação e visibilidade pública (BAUMGARTNER, JONES, 1993; CAPELLA, 2007; FARIA, 2003).

A atuação destes agentes em grupos e redes políticas e epistêmicas, entre outras, tem se configurado num campo recente de pesquisas que procura oferecer respostas sobre a influência e o impacto dessas redes na produção de políticas. Neste sentido, é importante considerar os mecanismos pelos quais determinadas ideias passam a influenciar o processo decisório da agenda, transformando-se em políticas na agenda governamental (FARIA, 2003).

Entretanto, cabe ponderar sobre o peso dessas organizações na implementação das políticas em vista do papel que os governos de sociedades democráticas devem assumir diante da população. Para Souza (2006), os governos são agentes centrais nos processos decisórios.

Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não-governamentais (SOUZA, 2006, p. 36).

³⁰ Haja vista o processo de discussão e implementação da proposta curricular conhecida como o “Livro Azul”, elaborado na gestão do Moacyr de Góes (1987/1988), ou a Proposta MultiEducação, na gestão da Regina de Assis (1993/1996).

³¹ O vínculo da Secretária de Educação à Organização Todos pela Educação pode contribuir para a compreendermos as suas escolhas e o amplo apoio de integrantes dessa rede às suas decisões políticas ao longo de sua passagem pela SME.

A relação entre o vínculo da nova Secretária de Educação com a Organização Todos pela Educação e a formulação das políticas municipais da SME-RJ pode ser evidenciada através da divulgação, ainda em janeiro de 2009³², do desencadeamento do processo de avaliação dos alunos no site “Todos pela Educação”. O site divulga notícias de interesse desta OSCIP, da qual fazem parte, entre outros, Cláudia Costin e o Instituto Ayrton Senna³³.

Retomando a discussão sobre o processo de diagnose da rede, após a aplicação das provas foi possível dimensionar a grandeza do problema, confirmando expectativas em relação ao déficit de conhecimento dos alunos, que, conforme narrado pela técnica da SME, “*grosso modo*, quarenta por cento tinha defasagem entre aquilo que deveriam saber e o ano que estavam cursando”.

O resultado do Teste Diagnóstico de Alfabetização, aplicado aos alunos do 4º ao 6º ano, expôs um percentual elevado de analfabetos funcionais, confirmando o argumento que embasou as críticas e a rejeição à política educacional anterior, considerando que no **“total de alunos do quarto ao sexto, vinte e oito mil eram analfabetos funcionais, o que correspondia [...] a 13,6% da população [de alunos] na época, que é a população de abril na escola”**³⁴, conforme afirmado em entrevista por uma técnica da SME.

³² A notícia veiculada no site da Organização, no final de janeiro de 2009, era a seguinte: “A Secretária Municipal de Educação, Cláudia Costin, afirmou ontem que os alunos considerados analfabetos funcionais serão separados em classes especiais no ano letivo de 2009. Em março, a prefeitura fará testes de Português e Matemática para avaliar o conhecimento dos estudantes. As crianças cujos níveis de escrita e leitura forem considerados críticos serão deslocadas para as novas turmas. Um trabalho especial de alfabetização está sendo preparado em parceria com o Instituto Ayrton Senna. A previsão da Secretaria é que as novas turmas estejam formadas até o mês de abril, para um trabalho de oito meses. No fim do ano, os estudantes passarão por uma nova avaliação, para se saber se os objetivos foram alcançados e **se há condição de retorno às classes de origem. São considerados analfabetos funcionais aqueles alunos que não conseguem escrever plenamente ou entender o que leem. Além das turmas especiais, haverá reforço também nas convencionais**”. (“Todos Pela Educação” 28, jan. 2009. Grifo da autora).

A condição de analfabeto funcional é caracterizada pela incapacidade de exercitar habilidades de leitura, escrita e cálculo, fundamentais para a participação ativa da vida social em diversas dimensões. São consideradas analfabetas funcionais, aquelas pessoas com 15 anos ou mais que têm menos de 4 anos de estudo completos - ou que não são capazes de ler mais e entender mais do que uma palavra ou uma frase curta. Ou, segundo definição da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), adotada na Conferência da UNESCO e utilizada até hoje, uma pessoa funcionalmente alfabetizada “é a pessoa que pode participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento efetivo do seu grupo e comunidade e também para lhe permitir continuar a utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para seu próprio desenvolvimento e da comunidade”

³³ Cláudia Costin atua como sócia-fundadora e Coordenadora da Comissão Técnica. O IAS é apresentado como um dos colaboradores, e a Presidente do IAS, Vivianne Senna, além de sócia-fundadora, atua no Conselho de Governança e como Coordenadora da Comissão Técnica.

³⁴ Grifos da autora.

O principal efeito da aplicação do Teste³⁵ foi prover os gestores do nível central de informações técnicas claras sobre os níveis de alfabetismo dos alunos. Possibilitando, assim, a formulação da política para solução do problema de forma mais nítida e legitimada publicamente pela chancela do MEC. Do ponto de vista do apoio da opinião pública, os dados passaram a compor um discurso que garantia (especialmente junto à mídia) visibilidade e nitidez ao problema, provendo informações e reforçando a perspectiva estratégica da política de *accountability* que também foi implementada na rede. Este passo, no processo da formulação da política, possibilitou que a mídia atuasse na divulgação tanto do problema (agora) claramente definido, como das medidas que a SME passaria a adotar para resolvê-lo. Nesse contexto, a nova Secretária de Educação incorpora a mídia como um agente importante de propagação da nova política educacional, transformando radicalmente a relação que a SME tradicionalmente tinha com este “agente invisível” da política.

A partir desse momento a SME passou a divulgar publicamente, além da baixa aprendizagem e do analfabetismo funcional, a distorção idade-série como um problema integrado e consoante ao baixo desempenho, corroborando os estudos de Fletcher e Castro (1993), Barros e Mendonça (1998) e Oliveira e Soares (2012). O resultado das avaliações informava que os alunos que apresentavam níveis abaixo do esperado na alfabetização eram majoritariamente alunos com distorção idade-série, como recorda a técnica da SME. Durante a entrevista, ao descrever o processo de formulação da política, a técnica menciona que os resultados exigiam uma decisão política de fazer correção de fluxo distintamente do que a rede fizera até então. Na sequência de sua fala ressalta a importância do monitoramento por uma instituição externa e deixa transparecer que a possibilidade de manter a política por um período mais longo, superior a um ano letivo, favoreceria melhores resultados do que os logrados nas gestões anteriores.

³⁵ O Teste Diagnóstico de Alfabetização do Instituto Ayrton Senna utilizou uma “escala de proficiência em alfabetização, organizada em níveis de desenvolvimento de habilidades esperadas para o período” para aferir o nível de alfabetismo do aluno. Cabe destacar que de acordo com o IAS o Teste constitui-se numa ferramenta que, associada ao “acompanhamento global dos alunos” tem a finalidade de orientar às escolas e redes de ensino a enturmação dos alunos nos Projetos de correção de fluxo do IAS. Nestes termos o Teste é apresentado como em “instrumento valioso que permitirá aos professores e gestores escolares e educacionais realizarem um diagnóstico do nível de alfabetização das crianças com distorção idade-série a fim de procederem a enturmação nos Programas de Correção de Fluxo com maior segurança” (INSTITUTO AYRTON SENNA).

Cabe assinalar, que os depoimentos dos técnicos entrevistados também corroboram que a SME não dependia das avaliações diagnósticas para utilizar este indicador no desenvolvimento de políticas focalizadas e efetivas. Entretanto, desde 2007 as ações relacionadas à redução da distorção idade-série foram incorporadas ao trabalho pedagógico regular, como apoio e recuperação da aprendizagem, desenvolvidos, em grande parte, simultaneamente às aulas regulares. Isto ocorreu porque as ações focalizadas na correção da distorção idade-série, como as Classes de Progressão, foram extintas em 2006. Conforme mencionado anteriormente, durante a política de Ciclos a SME desenvolveu projetos e programas de correção de fluxo, com e sem intervenção externa, como apoio à redução da repetência.

É possível que a ausência de políticas específicas dirigidas para a correção da distorção idade-série tenha contribuído para que as taxas continuassem elevadas, conforme captado no teste diagnóstico realizado em 2009. Naquela ocasião chamou-se a atenção para a questão do analfabetismo funcional e sua relação com a distorção idade-série. Os desdobramentos que se seguiram, originou a elaboração de um Programa que se diferenciava das ações implementadas nos governos anteriores, como menciona a técnica da SME.

O que eu acho que se fez de diferente agora é que se criou uma política de um Programa de Reforço Escolar cujo cerne é a correção de fluxo em um determinado momento, mas que a gente quer implementar como um Programa para a rede toda fazer *ad aeternum*. Por que se chega a isso? Porque a concepção de um reforço escolar que é não deixar ninguém para trás, ainda não está incorporada. (TÉCNICA 1 DA SME).

A fala enfatiza o delineamento de uma política central cujo pressuposto é a incorporação de mecanismos de recuperação da aprendizagem permanentemente, ao longo do processo, simultaneamente a um trabalho diferenciado para os alunos que apresentam distorção idade-série. A inovação da política, em relação aos anos anteriores, era a aliança das duas vertentes num único programa com a finalidade de “não deixar ninguém para trás”³⁶.

Logo após sua entrada na SME a Secretária de Educação demarcou as diferenças entre o plano de gestão que seria desenvolvido e a política anterior. A reforma educacional amplamente divulgada através de termos como um “salto de

³⁶ O termo, assimilado através da transposição da experiência educacional finlandesa, que passou a ser difundida pela mídia, inclusive através da Secretária de Educação, foi utilizado discursivamente como um dos fundamentos para as ações iniciais da SME.

qualidade” ou um “choque de gestão” envolvia: planejamento estratégico apoiado em dados empíricos; aproximação com a política educacional do governo federal, cujo escopo articula qualidade à avaliação de resultados; maior dinamismo na gestão da rede, através de múltiplos arranjos e ações que envolveriam particularmente parcerias público-privadas; implementação de um sistema de avaliação para monitoramento e aferição da qualidade educacional permanentemente; e premiação de boas práticas (SANTOS, 2014). Conforme assinalado por Carrasqueira (2013), a Secretária informou reiteradas vezes sobre a ancoragem de sua gestão em experiências nacionais e internacionais que ela considerava exitosas. É plausível considerar que o seu perfil profissional, a formação acadêmica e sua relação com redes e agências internacionais tenham contribuído para que ela trouxesse para a rede municipal uma bagagem de conhecimentos e disposições para lidar com a política.

Em termos de correção de fluxo, desde a origem da formulação, a política previa acelerar e “realfabetizar” a fim de “alinhar a rede”, conforme sugere a fala da técnica da SME.

Tínhamos que alinhar a rede. O menino tem que estudar na idade certa. [...]. **Então o programa de correção de fluxo primeiramente é esse: é acelerar quando precisa e ter clareza do que tem que ensinar ali.** Só que a [a Secretária falou] “**vamos olhar como está a alfabetização do quarto ao sexto porque é onde, por um processo [decorrente] do ciclo, se diz que o menino não aprendeu nada**” (TÉCNICA 1 DA SME. Grifos da autora).

O alinhamento mencionado no depoimento indica não somente que a política em tela era institucional – ou seja, que envolvia os níveis de gestão central, intermediários e locais -, como também seu alinhamento ao projeto do novo governo municipal e à política educacional do governo federal. Em relação ao último, vale destacar a introdução de mecanismos de regulação da avaliação na gestão do sistema de ensino consoantes com os marcos da qualidade da educação propostos pelo MEC desde o PDE-Plano de Metas lançado em 2007.

Ao que se refere ao termo “realfabetizar” é importante esclarecer que esta denominação foi incorporada pela SME ao Projeto *Se Liga*, do IAS, cujo objetivo destacado no site do Instituto é alfabetizar alunos com distorção idade-série matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. A resignificação do termo “alfabetizar” pela SME do Rio de Janeiro parece assumir um sentido político,

como deixa transparecer a Secretária de Educação ao declarar em uma determinada entrevista que “a rede do Rio sabia alfabetizar, mas não realfabetizar”³⁷. Ora, espera-se que os alunos que se encontram nos níveis 1 e 2 de alfabetismo sejam alfabetizados em vista das lacunas deste nível fundamental para a aprendizagem, como afirma Souza (2012).

Ao se refletir sobre o nome do Projeto Realfabetização, apreende-se que o nome do Projeto não é adequado, pois remete a ideia, que se esteja alfabetizando outra vez o discente. No “Projeto (Re)alfabetização” em questão, o aluno não está sendo (re)alfabetizado. Ele está se alfabetizando, ou seja, compreendendo e interpretando os códigos linguísticos, que até então, eram desconhecidos, portanto, esta designação remete a uma ideia imprecisa do conceito de alfabetização. Uma vez o indivíduo alfabetizado, não terá necessidade de voltar a ser alfabetizado, ou seja, refazer aquilo que já sabe (SOUZA, 2012, P. 117).

Apesar do sentido controverso, a denominação foi incorporada como uma ação da correção de fluxo, vertente do Programa Reforço Escolar, que se constituiu na política estruturante da ação da SME no primeiro ano de gestão.

3.3. O Programa Reforço Escolar

Não obstante o Programa Reforço Escolar tenha se constituído na política central da SME no primeiro ano de governo, é importante sublinhar que não foram encontrados documentos oficiais, como Decretos, Resoluções ou Portarias que disponham sobre a estruturação e a institucionalização do Programa³⁸. O rastreamento na internet resultou na organização de fontes confiáveis a fim coletar informações, sem que tais fontes tenham aludido a documentos oficiais publicados, particularmente no âmbito da SME. A caracterização do Programa, os objetivos, bem como o funcionamento (que foram modificados ao longo dos anos, durante o processo de implementação, sobretudo em relação ao público-alvo da correção de fluxo) foram reconstruídos a partir do Portal Rioeduca da SME, do

³⁷ Entrevista disponível em <http://www.institutoayrtonsenna.org.br/todas-as-noticias/secretaria-de-educacao-do-rj-destaca-trabalho-do-instituto-ayrton-senna-2/>. Acesso em: 10/12/2015.

³⁸ Na página de consulta de documentação da SME, a pesquisa pelo termo também não logrou o resultado esperado. O link de acesso é: <http://webapp.sme.rio.rj.gov.br/documentacao/consulta.jsp?palavras=refor%E7o+escolar&botao=Pesquisar&sigla=Todas&especie=Todas&from=0&qtd=50>

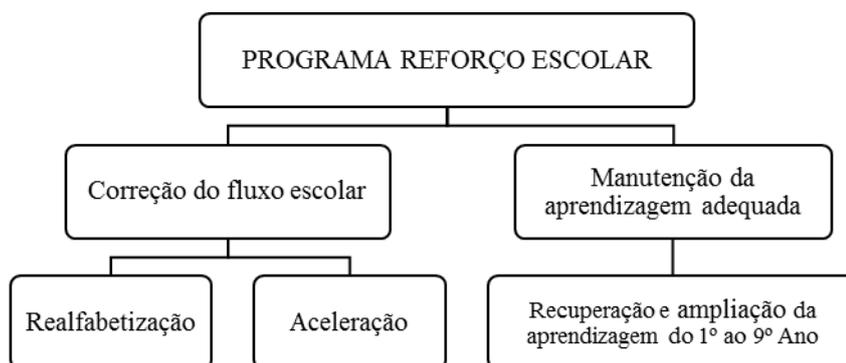
Plano Estratégico da Prefeitura (2009-2012), do Plano Plurianual 2011-2013 e das falas das entrevistas diluídas neste capítulo.

A propósito, o Plano Estratégico da Prefeitura (2009-2012), destacou o Reforço Escolar como uma das 37 iniciativas estratégicas gerais do governo, ao lado de outras 3 estratégias fixadas para a área da educação, quais sejam: Escolas do Amanhã, Espaço de Desenvolvimento Infantil e Saúde na Escola. Como abordado, o Plano Estratégico é o principal instrumento do governo para a implementação de políticas, monitoramento e acompanhamento dos resultados. Estabelece diretrizes prioritárias com definição de indicadores de desempenho, cronogramas e orçamentos para 10 Áreas de Resultados³⁹. O índice de defasagem idade-série para os alunos do 6º ano foi um dos indicadores de desempenho apresentado originalmente no Plano, que descreve o Programa Reforço Escolar da seguinte maneira:

Este programa vai realfabetizar 28.000 crianças nos 4º, 5º e 6º anos e oferecer reforço escolar em português e Matemática para os alunos do 2º ao 9º ano, através de: (i) criação de turmas dedicadas; (ii) contratação e capacitação de professores; (iii) disseminação de metodologias e (iv) desenvolvimento de material de orientação curricular (RIO DE JANEIRO, 2009b).

O Portal Rio Educa, de acesso público, apresenta um fluxograma que sintetiza o desenho e as ações que norteiam as duas vertentes do Programa, conforme exposto na Figura 1.

Figura 1: Programa Reforço Escolar



Fonte: Rioeduca/SME

³⁹ As Áreas fixadas no Plano Estratégico 2009-2012 são: Saúde, Educação, Ordem Pública, Emprego e Renda, Infraestrutura Urbana, Meio Ambiente, Transportes, Cultura, Esporte e Lazer, Assistência Social, Gestão e Finanças Públicas. Disponível em: (RIO DE JANEIRO, 2009). Disponível em: http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf.

É importante registrar que à primeira vista, ao integrar dois flancos relacionados à redução do atraso escolar (correção do fluxo escolar e manutenção da aprendizagem adequada), o desenho do Programa parece destacar tanto os alunos que apresentam defasagem idade-série quanto àqueles que por dificuldades de aprendizagem correm risco de reprovação e são, potencialmente, os futuros defasados. Neste sentido, do ponto de vista formal a SME pareceu acolher as recomendações de Parente e Lück (2004) ao desenvolver simultaneamente medidas preventivas de não reprovação e projetos de correção de fluxo, focalizando, portanto, os dois flancos que integram o IDEB, principal indicador de qualidade da educação utilizado pelo MEC: desempenho e fluxo.

O retrospecto do Programa é apresentado pelo Rioeduca, expondo o desfecho de 2009, além das metas e dos objetivos traçados⁴⁰:

O Programa Reforço Escolar é composto de vários projetos com o objetivo de propiciar o salto na qualidade de ensino da educação carioca: todo aluno aprendendo cada vez mais e melhor e na idade adequada ao ano em que estuda. Para o alcance deste objetivo é necessário o aprimoramento da qualidade do ensino das escolas públicas da Rede Municipal, desenvolvendo projetos e ações que favoreçam o sucesso escolar de todos os alunos matriculados na Rede.

METAS A SEREM ALCANÇADAS:

- Reduzir para menos de 5% o analfabetismo funcional dos alunos do 4º, 5º e 6º anos até 2012.
- Reduzir para menos de 10% o número de alunos com defasagem idade/ série no 6º ano em 2012.
- Atingir no IDEB de 2011 média igual ou superior a 5,1 para alunos dos anos iniciais e igual ou superior a 4,3 para alunos dos anos finais. Para atender estas metas, o Programa Reforço Escolar se organiza com projetos e ações voltados para:
 - Realfabetização de alunos analfabetos funcionais.
 - Aceleração de estudos para alunos com grande defasagem-idade/série.
 - Qualificação da aprendizagem do 1º ao 9º ano escolar, para reforço da prática pedagógica⁴¹. (SCRIBD, PUBLICADO POR RIOEDUCA NET, MODELO CONCEITUAL REFORÇO ESCOLAR).

Além das ações relacionadas à manutenção da aprendizagem, desenvolvidas em 2009, são mencionadas as duas ações correspondentes aos projetos de

⁴⁰ O texto está disponível em: <https://pt.scribd.com/doc/35052244/Modelo-conceitual-Reforco-Escolar>. Acesso em 10/09/14.

⁴¹ A qualificação da aprendizagem está relacionada às atividades de manutenção da aprendizagem e de recuperação. Maiores esclarecimentos podem ser obtidos através do seguinte link: <http://docslide.com.br/documents/reforco-escolar.html>.

correção de fluxo que focalizaram a redução do analfabetismo funcional, conforme resultado da avaliação diagnóstica.

AÇÕES

- Redução do analfabetismo funcional
- *Realfabetização 1 – Se Liga*

Projeto realizado em parceria com o Instituto Ayrton Senna, para alunos do 3º, 4º e 5º anos, analfabetos funcionais. Foram realfabetizados 12.100 alunos em 2009 e no ano de 2010, 3.856 alunos entraram no projeto.

- *Realfabetização 2 – Fórmula da Vitória*

Projeto realizado em parceria com o Instituto Ayrton Senna, para alunos do 6º ano, analfabetos funcionais. Este projeto foi iniciado no 2º semestre de 2009 e será realizado até dezembro 2010. Participam do projeto 4521 alunos. (SCRIBD, PUBLICADO POR RIOEDUCA NET, MODELO CONCEITUAL REFORÇO ESCOLAR).

A Lei n.º 5.215 de 2 de agosto de 2010, que dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013 para o período de 2011 a 2013, publicada como Suplemento do Diário Oficial do dia 29 de agosto de 2010, complementa as informações acima mencionando, na página 8, que o objetivo geral do Programa Reforço Escolar “é reduzir a taxa de analfabetismo funcional e a defasagem idade-série com o consequente aumento do IDEB na rede pública municipal”. Os objetivos específicos fixados no Plano são: “promover a erradicação do analfabetismo funcional, da defasagem série-idade e qualificar a aprendizagem”. Os indicadores que balizam o funcionamento do Programa são: a taxa de defasagem idade-série para os alunos do 6º ano, de 22% para 10% e a taxa de analfabetismo funcional de 14% para 5% (RIO DE JANEIRO, 2010a).

A integração do Programa Reforço Escolar ao Plano Plurianual, congruente com as metas e os objetivos apresentados após a avaliação diagnóstica, expressa a intenção de preservar as linhas gerais do Programa, cujo detalhamento não caberia ao Plano Plurianual. Contudo, as informações são incompletas e confusas quanto aos indicadores que norteariam as metas e ações. No texto da Lei, em relação à taxa de analfabetismo, há correspondência com o resultado do teste diagnóstico, no entanto não há informações sobre o parâmetro utilizado para a divulgação da taxa de 22% de distorção idade-série no 6º ano, que, conforme mencionado anteriormente não expressa os dados oficiais do MEC.

No ano de 2009, parte do Programa foi viabilizado através do PAR, como narrado pela técnica da SME:

No primeiro ano a gente fez uma parceria com o Instituto Ayrton Senna via Plano de Ações Articuladas. Na ocasião a

principal ação que a gente queria era a **ação de alfabetização de analfabetos** com o Instituto Ayrton Senna. **O Ayrton Senna entrou como detentor da metodologia e do material. Tudo o que a gente recebeu naquele ano foi via MEC (TÉCNICA 1 DA SME.** Grifos da autora).

A escolha da tecnologia educacional para correção de fluxo escolar via PAR, como mencionado anteriormente, foi condicionada à assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à análise diagnóstica da situação da aprendizagem dos alunos.

A incorporação da avaliação diagnóstica da situação educacional, a utilização de indicadores e a publicização dos dados, foram requisitos para a formulação, planejamento e alocação de recursos públicos para a política educacional em tela. Por outro lado, no que diz respeito à participação ou influência de agentes externos à rede na formulação da política, a literatura pertinente tem reforçado que a demanda por governança, num contexto de descentralização de políticas, explicaria a importância destes agentes que atuam complementarmente na esfera estatal (DINIZ, 1998; COELHO, 2012). Neste sentido, a integração de outros agentes da sociedade na formulação e na implementação da política contornaria os problemas decorrentes de conflitos de interesse, na medida em que tais agentes, configurados como sociedade civil, passariam a ser os “controladores” e a legitimar a política adotada.

Em consonância com os princípios que nortearam a nova política de gestão da Prefeitura, a Secretaria Municipal de Educação criou mecanismos de *accountability* com responsabilização e publicização dos resultados do IDEB para a comunidade escolar. Para isso foi também implantada uma política própria de avaliação em 2009, complementar a política nacional, que integra: intensa valorização de provas externas e internas, índice de qualidade da educação da rede pública municipal do Rio de Janeiro (IDE Rio), estabelecimento de metas, pacto de resultados, responsabilização e bonificação anual.

Considerando que o IDEB e o IDERio são os indicadores que norteiam centralmente os padrões de qualidade da educação da rede e da bonificação por resultado, e que ambos integram metas de desempenho e fluxo, a expectativa era que, paralelamente à política de avaliação nacional, as novas regulações, associada à política de correção de fluxo impactassem na redução da repetência, da taxa de distorção idade-série e conseqüentemente na melhoria do fluxo escolar.

Neste sentido, os projetos de correção de fluxo, interesse de nosso estudo, seriam as soluções definidas para a redução da distorção idade-série no âmbito do Programa Reforço Escolar, integrante da política educacional do Rio de Janeiro. Através deste Programa o Governo anunciava “promover a erradicação do analfabetismo funcional, da defasagem série-idade e qualificar a aprendizagem” que, em grande medida, são objetivos que sintetizam não somente a intenção de melhorar a racionalidade econômica do sistema, mas também perspectivas para assegurar o direito à educação.

Como visto no início deste capítulo a formulação de uma política envolve condicionantes institucionais, os vínculos dos agentes responsáveis pela implementação, valores, ideias e a ação de grupos de interesse. As políticas de correção de fluxo têm como objetivos reduzir a distorção idade-série, corrigir o fluxo escolar e, conseqüentemente, promover maior efetividade ao sistema de ensino e recompor as trajetórias dos alunos. Assim, a formulação e a implementação da política, vistos como processos integrados, apresentam evidências sobre aspectos que afetam o alcance dos objetivos da política e, por conseguinte os trajetos dos alunos no sistema.

No próximo capítulo são apresentados aspectos que envolveram a implementação da política entre 2009 e 2014. São discutidas as condições contextuais nos quais os projetos de correção de fluxo foram implementados; a escolha dos agentes envolvidos na implementação; as estratégias utilizadas para focalizar e reduzir as taxas de distorção idade-série, a partir dos desenhos dos projetos; a oferta e a cobertura da política. A expectativa é que este capítulo ofereça elementos analíticos para o estudo das trajetórias escolares, objetivo central desta pesquisa.

4

Aspectos da implementação da política de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2009-2014)

O êxito da implementação de uma política pública, programa ou projeto social numa estrutura de gestão hierarquizada está fortemente marcado por fatores institucionais que dizem respeito à capacidade das regras estabelecidas estruturarem o processo de implementação (SABATIER; MAZMANIAN, 1993). Em suma, pode-se dizer que tem estreita relação com o quanto as estruturas legais são capazes de moldar as condutas dos agentes e do público-alvo, de tal forma que a política seja compreendida, apoiada e passe a ser implementada com o menor grau de conflito possível, com integração amalgamada entre as instâncias hierárquicas de forma a atingir os objetivos traçados.

Contudo, como afirmam Lima e D'Ascenzi (2013), outras dimensões, além da estruturação dos objetivos e do controle dos implementadores, relacionados aos condicionantes institucionais, às ideias, aos valores e às concepções de mundo dos agentes implementadores moldam a operacionalização da política, interferem na implementação e influenciam os resultados pretendidos. Neste sentido, como afirmam os autores, estudos sobre implementação de políticas demandam análises que integrem as características e o conteúdo do plano às estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais, no sentido de mediar as intenções contidas no plano com a ação dos agentes implementadores nos espaços locais.

Perez (2010), assinala que os estudos processuais sobre implementação de política, além de levar em conta o contexto geral da macro política, consideram

as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos atores, que certamente influenciarão o seu comportamento, por serem eles agentes do processo de implementação. Esse conjunto de fatores, interagindo entre si e com a estratégia de implementação, pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas da implementação (PEREZ, 2010, p. 1189).

No caso das políticas educacionais, cuja implementação envolve, geralmente no nível local a gestão escolar e os agentes escolares, cabe reconhecer a implementação da política como uma dinâmica mais complexa e permeável a fatores intervenientes, que envolvem as ideologias, aspectos cognitivos, valores e concepções de mundo, relacionados à formação docente, às práticas pedagógicas e à gestão escolar. Esta complexidade de relações desloca a preponderância das normas e disposições legais como estruturantes das políticas, realçando na análise a discricionariedade dos implementadores na execução.

Embora Sabatier e Mazmanian (1993) valorizem as disposições legais como as variáveis centrais da análise de políticas que apresentam características *top down*, os autores chamam a atenção, complementarmente, para três fatores que afetam o processo de implementação e que estão articulados a estas variáveis: 1) a tratabilidade do problema a ser solucionado, 2) a capacidade das disposições legais para estruturar a formulação e 3) os efeitos contextuais sobre o apoio da política. A tratabilidade diz respeito ao grau de dificuldade para a resolução do problema e corresponde à construção de uma teoria causal válida entre problema e solução, considerando o dimensionamento do tamanho do público-alvo e sua proporção em relação à população total, a extensão da mudança de comportamento requerida e a complexidade da solução prescrita para solucionar o problema.

Em relação às disposições legais, os autores enfatizam que os objetivos e o grau de sua importância precisam estar claramente definidos: as normas devem estabelecer critérios quanto à seleção de instituições implementadoras, bem como dos agentes que devem estar comprometidos com os objetivos da política, sendo passíveis de sanções e incentivos para superar possíveis resistências; os recursos financeiros devem ser previamente considerados e suficientes.

No tocante às variáveis contextuais que têm efeito sobre a política, os autores focalizam o apoio político para superar a inércia e os atrasos que podem advir do processo de implementação, bem como a capacidade de superar os efeitos das mudanças nas condições econômicas e técnicas.

Neste sentido, o caráter hierarquizado deste modelo de política é matizado por outras variáveis que precisam ser controladas no processo de implementação a fim de alcançar os objetivos e o êxito da política. Segundo Koslinski (2000, p. 22), para Sabatier as normas têm um caráter estruturante, mas a sujeição que elas

ensejam precisa ser ponderada em vista do desenho da política e das estratégias que o governo utiliza para ter sucesso na implementação da política e nos resultados pretendidos.

Deste ponto de vista, o aspecto inicial a ser analisado neste capítulo são os condicionantes institucionais que nortearam a execução do Programa Reforço Escolar na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro em 2009. Serão considerados os fatores que influenciaram sua formulação, discutidos no capítulo anterior, e aspectos relacionados às estratégias utilizadas pela Secretaria Municipal de Educação (SME) para implementação dos projetos de correção de fluxo. No período investigado foi observado um aumento progressivo da organização de turmas de correção de fluxo na rede de ensino. Apesar das diferenças entre elas, inclusive em relação às características dos grupamentos atendidos, que envolvem alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, tais turmas são denominadas genericamente na rede de ensino, particularmente nas escolas, como “turmas de projeto”.

É importante esclarecer que foge ao escopo desta pesquisa analisar o processo de implementação do Programa Reforço Escolar ou dos projetos de correção de fluxo. Contudo, consideramos que a descrição de aspectos que envolvem a implementação da política pode lançar luz sobre futuras pesquisas que tenham a intenção de analisar o processo de implementação.

Em relação às disposições legais que estruturaram a implementação do Programa serão analisados: os desenhos dos diferentes projetos através dos quais a correção de fluxo foi implementada, as condições nas quais as escolas implementadoras se comprometeram com os princípios definidos pela política, a cobertura da política e o atendimento aos alunos que se constituíam como público-alvo.

O Programa Reforço Escolar foi implementado sob duas diretrizes: correção do fluxo escolar e manutenção da aprendizagem adequada. Como exposto anteriormente, o encaminhamento de alunos para as turmas dos projetos de correção de fluxo, a partir de 2009, decorreu do resultado da avaliação diagnóstica realizada na rede no início daquele ano, complementada com informações sobre a distorção idade-série nas escolas municipais. Segundo os dados das entrevistas, o controle deste processo coube à SME e às Coordenadorias Regionais de Educação (CREs) que acompanharam a reenturmação desses alunos nas escolas, conforme

será detalhado mais adiante. Nos anos posteriores os critérios foram fixados formalmente através das portarias que regulamentam a organização de turmas, ainda que este processo de institucionalização não tenha sido aparentemente estruturado exclusivamente por estes documentos. A segunda diretriz do Programa diz respeito à manutenção da aprendizagem. Não obstante as duas ações integrem o Programa Reforço Escolar, deste ponto em diante analisaremos os projetos de correção de fluxo, em vista do escopo desta pesquisa⁴².

A discussão de aspectos relacionados à implementação dos projetos de correção de fluxo na rede pública municipal do Rio de Janeiro no período de 2009 a 2014, foco deste capítulo, constituiu-se como um recurso empírico para compreender melhor as trajetórias dos alunos no sistema de ensino, especialmente daqueles que foram matriculados em turmas de correção de fluxo. Para fins de organização do capítulo a análise tem início em 2009, ocasião na qual o Programa Reforço Escolar passou a integrar a agenda política da SME, e é finalizada em 2014, ano do término da pesquisa sobre as trajetórias dos alunos. Consideramos que a descrição deste processo ano a ano, utilizada como meio para discutir a implementação, favorece a compreensão das mudanças que ocorreram no âmbito da política no período mencionado.

⁴² Para fins de esclarecimento cabe distinguir sumariamente a forma pelas quais as duas ações foram encaminhadas pela SME: a correção de fluxo foi implementada originalmente através dos projetos do Instituto Ayrton Senna e da Fundação Roberto Marinho. Esses projetos são dirigidos aos alunos encaminhados do ensino regular para as turmas de correção de fluxo (de “realfabetização” ou aceleração), conforme critérios estabelecidos anualmente nas portarias de matrícula, de organização de turmas, após prévio levantamento nas escolas, através de um quadro auxiliar de enturmação e da avaliação diagnóstica. A manutenção da aprendizagem, segunda vertente do Programa, se dirige à recuperação e ampliação da aprendizagem. A recuperação é realizada através de atendimento no turno e no contraturno para alunos matriculados no ensino fundamental com dificuldades de aprendizagem, no sentido de recuperação contínua dos alunos dos anos iniciais. Esta ação ficou denominada como reforço, contando no primeiro momento com voluntários. Mas, prevaleceu durante o processo o trabalho de estagiários de universidades públicas e privadas contratados pela SME, através do Convênio “Bolsa de Formação – Escola Pública e Universidade”. No caso dos anos finais foram realizadas ações através do Convênio de parcerias público-privadas para a recuperação ou manutenção de aprendizagem como o Complementar de Matemática da Fundação Roberto Marinho, realizado em 2010 e 2011. As atividades são realizadas com apoio do professor de sala de leitura e uso da plataforma digital “Educopédia”. A plataforma, de acesso público, que contém atividades específicas para reforço escolar, além de outras atividades para as turmas regulares. Para aprofundamento ver Santos (2014).

4.1.

A implementação da política em 2009: a adequação do problema às soluções da parceria

Um dos aspectos que chamou a atenção durante a pesquisa exploratória na base de matrículas do Censo Escolar de 2009 foi a existência de apenas 15 matrículas em turmas de correção de fluxo, especialmente porque a implementação dos projetos teve início neste ano. Os dados contrastavam com a suposição de que após a avaliação diagnóstica, ocorrida no início do ano letivo de 2009, os alunos passariam por um novo processo de enturmação dando início as atividades do Programa Reforço Escolar. No entanto, de acordo com os entrevistados do nível central, por motivos operacionais, os projetos de correção de fluxo só começaram a ser implementados no final do 1º semestre de 2009, após o preenchimento do Censo Escolar, realizado na última semana de maio. Assim, as 15 matrículas em turmas de correção de fluxo encontradas na base derivavam, possivelmente, de erros de registro das informações no Censo.

A ausência de dados de matrículas e turmas em correção de fluxo na base do Censo Escolar 2009 se constituiu como o primeiro limite para a análise da implementação dos projetos na rede municipal de ensino neste ano letivo, particularmente em relação aos alunos com distorção idade-série, público-alvo da política. É importante destacar que originalmente não discutiríamos o ano de 2009, em vista de não dispormos dos dados da correção de fluxo nas bases de matrículas e turmas do Censo Escolar neste ano. No entanto, este período foi incorporado à pesquisa considerando que, além de oferecer o panorama da entrada dos projetos de correção de fluxo na rede, foi possível identificar alguns fatores relacionados às estratégias de implementação.

O primeiro fator diz respeito à distância entre as decisões originalmente tomadas sobre a política no nível central (SME), que resolveria o problema destacado na agenda do governo, e o que foi de fato implementado nas escolas. O segundo, relacionado ao primeiro, diz respeito à revisão e reformulação das decisões tomadas pela SME durante o planejamento da política. O terceiro foi o redimensionamento - no processo de implementação - do atendimento aos 28.000 alunos identificados como analfabetos funcionais em avaliação diagnóstica, que seriam o público-alvo da política, de acordo com o discurso que a justificou (Santos, 2014). As evidências coletadas nesta pesquisa indicaram que o universo

atendido foi de fato reduzido no ano da implementação para 21.000 alunos. O quarto fator foi a dificuldade de atendimento aos alunos que apresentavam distorção idade-série de dois anos mais, em vista do número e da distribuição das escolas implementadoras dos projetos que limitou a abrangência da política, como se detalhará mais adiante.

Os limites da operacionalização da pesquisa com dados do Censo Escolar conduziram à busca de informações nos documentos disponíveis e nas entrevistas realizadas no nível macro e meso de gestão, com técnicos da SME e de uma CRE, responsáveis pela implementação do Programa Reforço Escolar. A partir desses dados foi possível descrever as diretrizes que definiram a instituição dos projetos de correção de fluxo na rede e analisar aspectos da implementação em 2009.

4.1.1. Diretrizes e características dos projetos

No primeiro ano de implementação do Programa Reforço Escolar os critérios para a organização das turmas foram estabelecidos através da Portaria E/SUBE/CED nº 1, publicada no Diário Oficial de 12 de março de 2009. A Portaria manteve o Ciclo de Formação integrado ao ensino fundamental de 9 anos, abrangendo os três primeiros anos do ensino, admitindo-se neste período matrículas de alunos de 6 a 11 anos. De acordo com o disposto o último dia do mês de fevereiro foi considerado como data-base para o cálculo da idade dos alunos. No tocante aos projetos, observa-se que a Portaria não menciona as turmas de correção de fluxo na estrutura da rede, embora a SME já houvesse orientado as coordenadorias regionais e as escolas sobre as mudanças que ocorreriam após a diagnose, através da Circular E/SUBE/CED nº 08, de 09 de março de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009d). Este documento foi encaminhado pela Coordenadoria de Ensino (CED) da SME aos Coordenadores das CREs, aos Diretores de Divisão de Educação das CREs e aos diretores de escolas. Conforme o trecho deste documento, apresentado a seguir, mesmo antes da apresentação dos resultados da diagnose e da publicação da Portaria que regulamentaria a organização das turmas na rede, já havia previsão de encaminhamento de alunos para projetos de correção de fluxo.

A Secretaria Municipal de Educação realizará, no próximo dia 10 de março, a aplicação do Teste Diagnóstico de Alfabetização

do Instituto Ayrton Senna, para os alunos do 4º ao 6º Ano, com vistas a sua inclusão nos programas **SE LIGA** (para alunos analfabetos funcionais) ou **ACELERA** (para alunos com até 14 anos, com defasagem idade-série igual ou superior a 2 anos). (RIO DE JANEIRO, 2009d, APUD SANTOS, 2014, p. 131).

De acordo com as entrevistas realizadas com as técnicas da SME, em 2009, a escolha da tecnologia para a correção de fluxo adequada ao problema da rede ocorreu através do Plano de Ações Articuladas (PAR). Como já mencionado, as desenvolvidas pelo Instituto Ayrton Senna, denominadas *Se Liga e Acelera Brasil*, descritas a seguir, constavam no cardápio de tecnologias previamente qualificadas pelo MEC:

O perfil dos alunos do *Se Liga* é de crianças ainda não alfabetizadas, matriculadas na 1ª fase do Ensino Fundamental, com no mínimo dois anos de distorção idade/série. [...] *Acelera Brasil* é um programa de **correção de fluxo para alunos matriculados em algum dos três primeiros anos/séries do ensino fundamental e que tenham, no mínimo, dois anos de distorção idade/série**. Objetiva propiciar a esses alunos a oportunidade de desenvolver as habilidades relativas à primeira fase do ensino fundamental, para que possam chegar, o mais rápido possível, à série correspondente às suas idades. Trabalha com turmas de, no máximo, 25 alunos, heterogêneas em idade e série de origem (BRASIL, 2009, p.69. Grifos da autora).

O site do Instituto Ayrton Senna apresenta os projetos como soluções educacionais, com objetivos comuns quanto à correção de fluxo, mas com públicos diferentes conforme a necessidade de alfabetizar ou de acelerar o processo de aprendizagem para que o aluno recupere o tempo de defasagem. Sinaliza, ainda, que as turmas devem ser organizadas especificamente para estes fins.

De acordo com o resultado da avaliação diagnóstica e o disposto no Plano Estratégico da Prefeitura (RIO DE JANEIRO, 2009b), 28.000 alunos que cursavam o 4º, 5º e 6º ano foram identificados como analfabetos funcionais e deveriam ser matriculados em turmas de correção de fluxo, a fim de ser alfabetizados e de corrigir a distorção idade-série. A Circular E/SUBE/CED nº 08, de 09 de março de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009d) menciona dois grupos diferentes de alunos que seriam enturmados nos projetos *Se Liga e Acelera Brasil* após a avaliação diagnóstica. Contudo, conforme sinalizaram as técnicas da SME entrevistadas, ocorreram mudanças em relação aos critérios para a formação das turmas dos projetos e também quanto ao número de alunos que seriam atendidos.

Tais mudanças estavam relacionadas ao critério de defasagem de dois anos estabelecido pelo MEC para a utilização da tecnologia de correção de fluxo, diferente do critério até então utilizado pela SME.

Os depoimentos indicavam que o conceito de distorção idade-série que a SME utilizou para o planejamento inicial, que definiria quais alunos seriam encaminhados para os projetos, diferenciava-se do conceito estipulado pelo MEC/INEP. Isto porque, inicialmente considerou-se que os alunos com 1 ano de atraso escolar também poderiam ser matriculados nessas turmas. Esta incongruência teria determinado a necessidade da SME ajustar os seus critérios àqueles estabelecidos pelo MEC/INEP e utilizados no PAR, sendo assim necessário rever os critérios para enturmação desses alunos. Tendo em vista que o cálculo anterior superestimava o número de alunos defasados, o ajuste ao conceito oficial diminuiu o público-alvo que seria atendido pelo Projeto *Se Liga*, denominado pela SME de “*Realfabetização 1*”, ou “*Realfa 1*”, dirigido aos alunos do 4º e 5º ano.

No tocante aos alunos do 6º ano, não havia entre as tecnologias padronizadas do IAS, disponíveis através do PAR, alguma que estivesse adequada ao problema detectado na avaliação diagnóstica: analfabetismo e distorção idade-série no 6º ano. A tecnologia indicada na Circular E/SUBE/CED nº 08, de 09 de março de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009 d) – *Acelera Brasil*, não se dirigia ao perfil dos alunos diagnosticados no 6º ano com deficiência na alfabetização, uma vez que seu objetivo era acelerar a aprendizagem e não suprir lacunas do processo de alfabetização, como o diagnóstico da SME tinha mostrado que era necessário. De acordo com informações coletadas nas entrevistas, a solução encontrada pela SME foi solicitar, então, um novo Projeto ao IAS considerando que o Instituto já atuaria na rede. O Projeto do IAS que se aproximava das demandas destes alunos, segundo a avaliação da SME, era o *Fórmula da Vitória*.

De acordo com o site do Instituto Ayrton Senna (IAS), o Projeto *Fórmula da Vitória* visa atender alunos matriculados do 6º ao 9º ano do ensino fundamental, classificados, segundo o teste diagnóstico, no nível rudimentar ou básico de alfabetização, com dificuldades em leitura, escrita e em matemática, com defasagem idade-série de dois anos ou mais. Os objetivos a serem alcançados em Língua Portuguesa são: “ampliar a competência e a eficiência tanto na comunicação oral quanto na escrita; e ajustar as competências e habilidades

leitoras, escritoras e de oralidade do aluno no nível de sua escolaridade”. Em relação à Matemática, o Projeto visa: “desenvolver a proficiência matemática dos alunos para que conquistem autonomia e continuem seus estudos no fluxo escolar; ajustar as competências e habilidades leitoras, escritoras e de oralidade do aluno para ler e interpretar um texto de matemática”. Ao final do Projeto, de acordo com o IAS, os alunos deverão produzir “textos claros e coesos, e na fluência e compreensão da leitura, sejam eles de caráter escolar ou não”.

Parece-nos, no entanto, que o Projeto *Fórmula da Vitória*, denominado posteriormente pela SME “*Realfabetização 2*”, ou “*Realfa 2*”, não se apresentava como solução adequada para a totalidade desses alunos que, embora estivessem originalmente matriculados no 6º ano, foram caracterizados como analfabetos funcionais, de acordo com o resultado da avaliação diagnóstica, ou seja, ao menos parte deles não apresentavam sequer um nível de alfabetismo rudimentar⁴³ que era considerado pelo IAS como pressuposto para o desenvolvimento do Projeto. Para que o Projeto fosse implementado seria necessário identificar, dentre os alunos do 6º ano que foram avaliados, aqueles que mostraram possuir um nível rudimentar de alfabetismo e poderiam acompanhar o trabalho pedagógico do Projeto.

Assim, de acordo com as entrevistas o primeiro passo para enfrentar a situação foi selecionar, dentre os alunos testados no 6º ano, dois grupos: alunos analfabetos funcionais e alunos classificados nos níveis rudimentar ou básico de alfabetismo. Definiu-se que o primeiro grupo seria atendido através de atividades de recuperação com voluntários e estagiários, por meio de estratégias organizadas diretamente pelas escolas. No segundo grupo foram encontrados 11.000 alunos. Destes foram selecionados os que apresentavam concomitantemente defasagem idade-série, reduzindo, conforme dados da SME, para 8.000 o número total de alunos que seriam encaminhados ao projeto *Fórmula da Vitória* do IAS. Em vista da extensão da parceria e consoante com a caracterização do Projeto, apresentada anteriormente, os alunos permaneceram matriculados em turmas regulares e foram encaminhados para atividades que ocorreriam no contraturno, duas vezes por semana, conforme orientação do IAS, ou aos sábados, durante quatro horas, caso

⁴³ Para mensurar a habilidade de leitura e escrita, em relação ao “analfabetismo funcional” são considerados quatro níveis de alfabetismo: 1 – analfabetos – não conseguem ler textos simples; 2 – alfabetizados de nível rudimentar – localizam informações em textos curtos; 3 – alfabetizados de nível básico – compreendem textos de média extensão; 4 – alfabetizados de nível pleno – não têm problemas em compreender textos longos, avaliam informações, realizam análise crítica, interpretam tabelas, mapas e gráficos.

os diretores das escolas avaliassem que esta seria a melhor estratégia para atendimento.

De acordo com as entrevistas, em virtude das diferenças conceituais relacionadas ao cálculo da distorção idade-série e aos níveis de alfabetismo dos alunos do 6º ano, houve a necessidade de adequar a tecnologia selecionada originalmente para atender esses alunos, considerando suas características cognitivas (diferentes daquelas definidas pelo Projeto *Acelera Brasil*).

No tocante à formulação e/ou às reformulações do Programa Reforço Escolar, cabe esclarecer que não foram encontrados documentos oficiais que tenham explicitado ou ainda, que apresentassem a organização das turmas de projetos de correção de fluxo na rede de ensino em 2009. Neste sentido, reportamo-nos ao site do IAS e ao Rioeduca considerando que: 1) em relação ao IAS os projetos ou tecnologias são padronizados e a implementação estaria condicionada às disposições do Instituto; 2) em relação ao Rioeduca⁴⁴, em vista de não encontrarmos documentos oficiais no âmbito da SME, buscamos através deste portal informações complementares às obtidas no site do IAS sobre a caracterização dos projetos. Tais dados foram cotejados com informações coletadas nas entrevistas. O Quadro 1 apresenta a síntese dessas características.

Quadro 1: Características dos projetos de correção de fluxo do Instituto Ayrton Senna (IAS) implementados na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro em 2009

| Características dos projetos de correção de fluxo do IAS-SME / Rio – 2009 | |
|--|---|
| Capacitação dos professores e acompanhamento dos projetos | .1 Supervisora do IAS, 1 gerente de Projetos no nível macro de gestão (SME); 1 coordenador do Projeto <i>Se Liga</i> no nível macro de gestão (SME); 1 coordenador por Projeto no nível meso de gestão (CRE); 1 Professor Itinerante, atuando em 4 escolas no âmbito de cada CRE. . Encontros mensais e visitas às escolas |
| Material pedagógico | . Livros padronizados para o professor e para o aluno, que variam em quantidade conforme o projeto. |
| Avaliação dos alunos | . Avaliação diagnóstica como critério para enturmação e outra ao final do Projeto para avaliação do desempenho. . Acompanhamento do processo e do desempenho dos alunos através de um sistema de monitoramento do IAS - SIASI (Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações). |
| Limite de máximo de matrículas por turma | .25 alunos nos anos iniciais do ensino fundamental (<i>Se Liga</i>). .30 alunos nos anos finais do ensino fundamental (<i>Fórmula da Vitória</i>). |

Fonte: Site do IAS, Rioeduca e entrevistas.

⁴⁴ O Rioeduca, como já mencionado, é um portal da SME que apresenta, além dos trabalhos realizados pelas escolas da rede, informações sobre programas e ações que são desenvolvidas no âmbito da SME e das coordenadorias regionais de educação. O organograma do Programa Reforço Escolar, bem como alguns dados sobre este Programa foram recolhidos nesta fonte.

De acordo com as técnicas da SME e da CRE, em 2009, a formação dos professores, ação destacada pelo IAS para o início dos projetos na rede, ganhou visibilidade no calendário oficial da SME e recebeu considerável aporte de investimentos. Esta ação foi estendida a todos os professores, agentes da SME e das CREs envolvidos na implementação do Projeto *Se Liga*. A formação destes profissionais teve duração de 40 horas, distribuídas em cinco dias da semana, para professores regentes, professores itinerantes de projetos, técnicos das CREs e da SME. Segundo relato, houve inclusive a preocupação em realizá-la em um local confortável, que favorecesse a criação de um clima de acolhimento e adesão à política.

Como se observa no Quadro 1, no tocante à capacitação dos professores a SME adicionou à estrutura prevista pelo IAS professores itinerantes para atuar nas coordenadorias regionais de educação. De acordo com as entrevistas, cada professor itinerante ficou responsável pelo acompanhamento de 4 escolas em determinada coordenadoria regional de educação e tinha como atribuição visitar as turmas de projetos para acompanhar o trabalho docente e mediar a implementação entre os níveis de gestão da política⁴⁵.

Ao término do ano letivo de 2009 os alunos concluintes e aprovados do Projeto *Se Liga* foram encaminhados para o Projeto *Acelera Brasil* do IAS. Em relação ao Projeto *Fórmula da Vitória* verificou-se a evasão de cerca de 40% dos alunos. De acordo com as técnicas da SME um aspecto que possivelmente contribuiu para isso foi o fato do Projeto ter funcionado no contraturno, ou seja, um número significativo de alunos não teria aderido às atividades do Projeto, organizadas em horários diferentes das aulas nas turmas regulares. Cabe registrar que em 2009, no segundo semestre, no início das atividades, o Projeto contava com 8.000 matrículas e ao término do ano letivo este número havia sido reduzido à metade, conforme informado durante as entrevistas (ANEXO 1). Diante deste resultado a SME solicitou ao IAS modificações nas estratégias de implementação do Projeto para o ano letivo seguinte, a fim de reduzir os riscos de evasão dos alunos.

⁴⁵ Os candidatos, professores com uma matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental, inscreveram-se nas Coordenadorias Regionais de Educação de interesse para trabalhar, além do seu turno, em regime de regência de turma, no acompanhamento do trabalho desenvolvido nas turmas dos projetos de correção de fluxo.

4.1.2.

Os agentes implementadores, a escolha das escolas e dos professores

De acordo com Sabatier e Mazmanian (1993) um dos aspectos a ser considerado em relação à implementação bem-sucedida de uma política são os critérios fixados para a seleção de agentes e órgãos implementadores. Segundo os autores, na gestão do processo de implementação, quando decisões são tomadas e reelaboradas, conflitos, ambiguidades e omissões legais são enfrentadas, é importante considerar as condições e o contexto institucional, assim como a adesão, o conhecimento e a expertise dos agentes implementadores. Isto se faz necessário porque tais variáveis influenciam o processo de implementação no nível local.

Considerando que a capacidade decisiva dos formuladores da política no processo de implementação é questionável, e que a clara definição das diretrizes por si só não assegura o alcance dos objetivos da política, os agentes implementares precisam demonstrar capacidade para lidar com a imprevisibilidade, e as falhas intrínsecas ao processo.

Assim, enfrentar os possíveis constrangimentos legais e operacionais, bem como os conflitos de interesses, requer que estes agentes utilizem o conhecimento e sua capacidade de discricionariedade para favorecer a tomada de decisões, durante o processo interativo de formulação e implementação, de forma a reduzir os riscos de fracasso.

Na cadeia de implementação dos projetos, os agentes dos níveis central e intermediário, responsáveis pelos projetos de correção de fluxo, têm papel estratégico na busca de soluções para garantir o alinhamento de objetivos entre os níveis de implementação e maior uniformidade de ação. Neste sentido, pareceu-nos importante captar inicialmente o perfil destes agentes.

De acordo com as entrevistas, no âmbito da SME e das coordenadorias regionais de educação (CREs), no que tange as escolhas desses agentes, prevaleceram critérios que consideraram a experiência na rede de ensino, em áreas relacionadas à gestão, ao currículo, às artes, ao uso de tecnologias e à alfabetização.

No que concerne às escolas, segundo as entrevistadas, já no primeiro ano de implementação dos projetos (2009) as direções das escolas foram orientadas a

escolher os professores para as turmas de projeto que estavam sendo organizadas tendo como critério o fato do(a) candidato(a) ter tido experiências bem-sucedidas em alfabetização, uma vez que os projetos tinham, originalmente, o objetivo principal de alfabetizar os alunos. Assim, a orientação dada foi que deveriam ser convidados professores considerados “a prata da casa”, e que tivessem o desejo de engajar-se em um trabalho diferente do trabalho realizado no ensino regular.

No primeiro ano de implementação inscreveram-se pouco mais de 500 professores para reger 400 turmas, além dos candidatos à itinerância, que se inscreveram nas coordenadorias regionais de educação. Naquele ano, segundo as entrevistadas, foi possível formar um banco reserva, não obstante alguns professores terem se inscrito “porque a diretora pediu, porque colocou, mas não era o desejo [deles]”. Contudo, segundo as técnicas da SME, durante a formação foi possível identificar professores que não tinham o perfil para atuar nos projetos, levando a equipe, ainda que com limites, a selecionar e eliminar parte dos candidatos.

Em que pese a aparente adesão dos professores, cabe salientar que durante a implementação dos projetos a SME não ofereceu qualquer bonificação ou gratificação para incentivá-los a trabalhar nestas turmas que, a princípio, concentrariam maiores desafios para o trabalho docente, como apontado por Parente e Lück (2007). Esta condição pode ter tornado a tarefa de mobilizá-los ainda mais complexa e desafiadora.

Como reportado na literatura, a escolha dos órgãos de implementação tem importância no resultado da política. Assim, os critérios para seleção das escolas deveriam convergir para o estabelecimento de condições que favorecessem a implementação dos projetos, o processo de aprendizagem e a consequente redução da distorção idade-série no âmbito da gestão local. Contudo, de acordo com as entrevistas, as escolhas recaíram, preponderantemente, sobre as escolas que apresentavam simultaneamente: elevado número de alunos analfabetos funcionais, conforme teste diagnóstico do IAS; taxas proeminentes de distorção idade-série e disponibilidade de espaço físico (sala de aula) para organizar turmas de até 25 alunos. Destaque-se neste processo, que o ano letivo já havia iniciado e que essa nova enturmação envolvia a reorganização de turmas e matrículas na rede.

Conforme relatado nas entrevistas, as turmas do Projeto *Se Liga* poderiam ser organizadas com 11 a 25 alunos. Assim, as escolas que apresentassem menos

de 11 alunos deveriam encaminhar esses alunos para escolas no entorno, que tivessem organizado essas turmas e tivessem vagas, o que se constituiu num obstáculo para assegurar algumas matrículas, como sinalizado pela técnica da SME.

Certamente a gente perdeu crianças pela impossibilidade operacional de matricular todo mundo, porque se fosse obrigatório.... Não é assim. A gente conversa, chama o pai, diz que vai ter o projeto, vê se a escola vai ter espaço para fazer, e como vai fazer. (TÉCNICA 1 DA SME)

Destacamos desse depoimento que a família poderia não aceitar a transferência para outra escola. Neste sentido, alguns alunos que apresentavam o perfil para matrícula no Projeto *Se Liga*, com deficiência na alfabetização, não puderam ser atendidos. Segundo as técnicas da SME, este critério de organização das turmas nas escolas, limitado por questões operacionais (como número insuficiente de alunos para formação de turma ou indisponibilidade de sala de aula no prédio escolar), precisaria ser aperfeiçoado a fim de assegurar o maior número possível de adesão dos alunos com distorção idade-série. No entanto, até o final da pesquisa os limites operacionais parecem ter sido intransponíveis, como será discutido ao longo deste capítulo. A este respeito, cabe pontuar que a rede pública municipal do Rio de Janeiro é a maior rede municipal de ensino da América Latina, o que a diferencia das demais redes em termos da complexidade da gestão de políticas educacionais, num cenário de grandes desigualdades territoriais e de um atendimento educacional que abrange 1.300 escolas e cerca de 650.000 alunos.

4.2.

A ampliação das parcerias em 2010: extensão dos projetos aos anos finais do ensino fundamental

Em 2010, o cenário da política educacional da rede pública municipal do Rio de Janeiro, marcado por diretrizes que tornaram mais consistentes os mecanismos de regulação, favoreceu a permanência e expansão do Programa Reforço Escolar. No âmbito da correção de fluxo, o fomento pautou-se por dois aspectos particularmente importantes: a consolidação de um sistema de avaliação

e de responsabilização na rede de ensino⁴⁶ e a ampliação da participação de agentes externos na gestão.

Em relação ao último aspecto, no que concerne aos projetos de correção de fluxo, em agosto de 2009 foram ampliadas as parcerias público-privadas através da celebração de convênio entre a SME e a Fundação Roberto Marinho (FRM). Em 2010 as parcerias estabelecidas com o IAS também foram realizadas através de convênios com a SME, prescindindo do PAR. Este mecanismo favoreceu que fossem selecionadas, a partir de então, diretamente junto ao Instituto e à Fundação, as tecnologias utilizadas para a correção de fluxo. É possível inferir que, a despeito do caráter estruturado das referidas tecnologias, as mudanças possibilitaram que a SME expandisse as margens de operacionalização dos projetos e promovesse adequações nos materiais padronizados de cada “parceiro”.

A incorporação das tecnologias da FRM ao Programa Reforço Escolar teve por objetivo, neste primeiro momento, viabilizar a extensão da correção de fluxo aos anos finais do ensino fundamental por meio da implantação do Projeto *Autonomia Carioca*. Segundo o site da Fundação, tal Projeto utiliza a metodologia Telessala do Telecurso para promoção da aceleração da aprendizagem de alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental com distorção idade-série de dois anos ou mais.

Em termos gerais, as características dos projetos de correção de fluxo da FRM, dirigidas ao ensino fundamental, implementados na rede municipal do Rio a partir de 2010, são apresentadas no quadro a seguir:

⁴⁶ A este respeito ver Paes de Carvalho et al, 2014 e Koslinski et al, 2014.

Quadro 2: Características dos projetos de correção de fluxo da Fundação Roberto Marinho (FRM) implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro

| Características dos projetos de correção de fluxo da FRM | |
|--|---|
| Capacitação dos professores e acompanhamento dos projetos | . 1 supervisora da FRM, 1 Gerente de Projetos no nível macro de gestão (SME); 1 Coordenador no nível meso de gestão (CRE). . Encontros mensais, além de visitas às escolas. |
| Material pedagógico | TELECURSO (TELESSALA E MATERIAL DIDÁTICO) . Anos iniciais – 74 programas, 11 DVDs, 4 livros de leitura, 4 livros de atividades e criação (<i>Projeto Tecendo o Saber</i>) . Anos finais – 360 programas, 36 DVDs, 9 livros do aluno e 6 livros do professor (<i>Projeto Autonomia Carioca</i>) |
| Avaliação | . Avaliação diagnóstica para entrada. . Prova final de desempenho organizada pela FRM. . Provas bimestrais elaboradas pelo professor. . Prova final da rede condensando os descritores dos anos de escolaridade conforme o Projeto no qual o aluno está matriculado. |
| Limite de matrículas por turma | . 25 alunos nos anos finais do ensino fundamental. . 30 alunos nos anos finais do ensino fundamental. |

Fonte: Entrevistas e site da FRM

Conforme apresentado no Quadro 2, os projetos da FRM implementados na rede municipal do Rio de Janeiro atenderam também aos alunos matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. Esta ampliação, ocorrida no decorrer dos anos da implementação dos projetos, será discutida mais adiante. No momento focalizaremos a configuração dos projetos no ano de 2010, o que implica em considerarmos a integração do *Projeto Autonomia Carioca* ao trabalho realizado nas turmas de correção de fluxo na rede.

Tomando como referência as características gerais dos projetos desenvolvidos pelo IAS e pela FRM expostas nos quadros 1 e 2, nota-se que ambos os parceiros apresentam vigorosa padronização do material pedagógico e mecanismos para capacitação e acompanhamento do trabalho desenvolvido em sala de aula. Além disso, ambos limitam claramente a quantidade de alunos em sala de aula com o propósito de favorecer o processo ensino-aprendizagem. No tocante à avaliação dos alunos, o IAS estabelece um controle regular do desempenho dos alunos e do cumprimento de metas através do SIASI (Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações). Em relação à FRM, possivelmente pela ausência de um sistema semelhante, a SME parece ter incorporado mais nitidamente instrumentos de avaliação das turmas regulares às de correção de fluxo atendidas com o Projeto *Autonomia Carioca*. Contudo, embora a nova gestão tenha incorporado na política educacional um consistente aparato para

mensurar e controlar o desempenho dos alunos, através de avaliações externas e de mecanismos de responsabilização, o desempenho dos alunos dos projetos é mensurado exclusivamente por instrumentos internos (da rede municipal e das entidades parceiras). Outra característica bastante enfatizada pelas técnicas da SME, que não aparece no quadro, é que os parceiros estabelecem que os alunos não podem repetir o projeto cursado, mesmo em caso de abandono ou evasão⁴⁷.

4.2.1. Diretrizes dos projetos de correção de fluxo em 2010

Em 2010 os projetos de correção de fluxo foram instituídos formalmente na Rede Pública Municipal do Rio de Janeiro através da Resolução SME 1.079 de 27 de maio de 2010 (RIO DE JANEIRO, 2010b). A fim de justificar os projetos, o texto da Resolução reportava os princípios da LDB/1996 e “a necessidade e a importância da correção de fluxo para estimular os alunos em defasagem idade-série e favorecer sua inserção social”. De acordo com o disposto na Resolução, a correção de fluxo seria implementada através dos projetos: “*Realfabetização 1*”, “*Realfabetização 2*”, “*Aceleração 1*” e “*Aceleração 2*”.

Esta Resolução foi alterada em outubro, através da publicação da Resolução SME nº 1.100 de 10 de outubro de 2010 (RIO DE JANEIRO, 2010c) que, em linhas gerais, modificava os grupamentos e os anos de escolaridade nos quais os alunos matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo poderiam ser enturcados no ano letivo seguinte, conforme avaliação do 4º Conselho de Classe das escolas. Considerando o teor dos documentos oficiais, chama a atenção que durante o ano de 2010 tenham sido institucionalizadas normativas diferentes em relação ao desfecho do ano letivo, indicando o que parece ter se constituído numa das características dessa gestão da SME: a alteração da formulação e das estratégias de implementação de políticas no decorrer do processo.

Em relação à organização das turmas, distintamente do ano anterior, a Portaria de Matrícula (RIO DE JANEIRO, 2009e) fixou o último dia do mês de junho como data-base para cálculo da idade dos alunos, alterando o estabelecido na Portaria de 2009, que determinava o último dia do mês de fevereiro para este

⁴⁷ Os alunos evadidos, conforme dados das entrevistas, não retornam aos projetos de origem, em vista de que não é permitido repetir o mesmo projeto de correção de fluxo (com exceção do Projeto *Aceleração 2*, previsto para ser concluído em 2 anos). E ainda, no caso de reprovação, os alunos são enturcados nos anos de escolaridade de origem.

cálculo. Tal mudança teve efeito sobre a enturmação dos alunos, além de outros desdobramentos na política educacional. A definição do mês de junho abriu a possibilidade de matricular alunos com 6 anos incompletos no primeiro ano do ensino fundamental, favorecendo um aumento de vagas na Educação Infantil, etapa de ensino que demandava ampliação de atendimento. Em relação à enturmação dos alunos nos projetos de correção de fluxo, como as datas-bases das Portarias foram os critérios utilizados pela SME para o cálculo da distorção idade-série e encaminhamento dos alunos aos projetos até 2014, essas alterações também implicaram em mudanças das medidas das taxas de distorção idade-série instituídas pela SME.

O critério utilizado pela SME no período da pesquisa diferiu do utilizado pelo MEC, que fixa o mês de dezembro como o mês oficial para o cálculo deste indicador. A fixação de datas-bases diferentes nos documentos oficiais que normatizaram a matrícula e a organização de turmas constituiu-se num desafio para a construção da variável defasagem utilizada neste estudo, como será discutido mais adiante⁴⁸.

No Quadro 3 estão expostas as características dos projetos e as possibilidades de enturmação dos alunos ao término do ano letivo, em conformidade com as disposições legais,

⁴⁸ No período estudado a SME adotou diferentes datas referências para o cálculo das idades em relação às matrículas dos alunos e para a referência de distorção idade-série. Em 2009, - 28/02; em 2010, - 30/06; em 2011 - 30/06; em 2012 - 31/03 e, em 2013 - 31/03 e em 2014 - 31/03. Durante a exploração dos dados, com a finalidade de harmonizar o cálculo da defasagem através de uma mesma data referência, foi observada a Nota Técnica 11/2014 do MEC-INEP, que orienta o cálculo e a forma de divulgação da variável idade nos resultados dos censos educacionais realizados pelo Inep, que é o mês de maio. No entanto, através consultas, realizadas por e-mail e telefone a uma das técnicas do MEC, responsável pelo Censo Escolar, foi esclarecido que o mês de referência para o cálculo das idades dos alunos na base de matrículas do Censo Escolar, que orienta a construção da variável idade, é dezembro. Neste sentido, a variável foi reconstruída.

Quadro 3: Projetos de correção de fluxo implementados em 2010 na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro

| Projeto | Caracterização | Encaminhamento do aluno ao término do ano letivo, segundo a Resolução nº1100, de outubro de 2010 |
|---|--|---|
| <i>“Realfabetização 1” Se Liga - IAS⁴⁹</i> | . Alunos do 4º e do 5º ano não alfabetizados com defasagem idade-série igual ou superior a dois anos ⁵⁰ . . Limite de 25 alunos por turma. | . Sem informação |
| <i>“Realfabetização 2” Fórmula da Vitória - IAS</i> | . Alunos do 6º ano considerados não alfabetizados. . Limite de 25 alunos por turma. | . 6º ano . <i>Aceleração 2</i> , correspondente a projeto a ser iniciado em 2011 para alunos do 6º. . 7º ano. |
| <i>Aceleração 1 Acelera Brasil - IAS</i> | . Alunos oriundos do Projeto <i>Se Liga</i> (“ <i>Realfabetização 1</i> ”) de 2009. . Limite de 25 alunos por turma. | . 5º ano . 6º ano para alunos sem defasagem idade-série. . <i>Aceleração 2</i> - correspondente a projeto a ser iniciado em 2011 para alunos do 6º ano. |
| <i>Aceleração 2 Autonomia Carioca - FRM</i> | . Alunos do 7º e 8º ano com defasagem idade-série igual ou superior a dois anos. . Limite de 30 alunos por turma. | . 8º ano . Ensino Médio |

Fonte: Resolução SME 1100 de 13 de outubro de 2010, publicada no Diário Oficial de 14 de outubro de 2010. Organização da autora.

Como pode ser constatado no Quadro 3 as mudanças ampliaram a cobertura dos projetos na rede e ajustaram a capacidade da política ao objetivo de acelerar a aprendizagem, tendo em vista que a inclusão da FRM passou a desencadear a oferta de matrículas em turmas de correção de fluxo também aos alunos do 7º e 8º ano do ensino fundamental, com a perspectiva de aceleração da aprendizagem.

No tocante à composição das turmas de correção de fluxo, como discutido anteriormente, diretores e equipes pedagógicas geralmente têm autonomia para distribuir os alunos nas turmas, estabelecendo como critérios principais a idade e/ou o desempenho do aluno. Entretanto, no caso das turmas de correção de fluxo os critérios para enturmação são previamente fixados pelas secretarias de

⁴⁹ As referências ao IAS (Instituto Ayrton Senna) e FRM (Fundação Roberto Marinho) como detentores dos Projetos, não constam na Portaria, sendo incorporadas ao quadro pela autora.

⁵⁰ O texto original da Portaria 1079 de 27 de maio de 2010 menciona que o “*Realfabetização 1*” é dirigido aos “alunos do 2º ao 5º ano”. No entanto, durante as entrevistas este projeto foi caracterizado como um projeto de correção de fluxo destinado aos alunos do 4º e 5º Ano com nível de alfabetismo 1 e 2, tal qual no ano anterior. Neste sentido o trecho do documento original foi alterado no quadro a fim de corresponder aos dados das entrevistas.

educação, geralmente em conformidade com o preconizado pelas entidades detentoras das tecnologias dos programas e/ou projetos, como ocorreu na rede municipal do Rio de Janeiro.

De acordo com o IAS e a FRM tais turmas deveriam ser compostas tendo como pré-requisito a enturmação de alunos que apresentam em comum distorção idade-série de 2 anos ou mais. No que tange ao número de matrículas, as turmas dos projetos *Se Liga* (“*Realfabetização 1*”), *Fórmula da Vitória* (“*Realfabetização 2*”), e *Acelera Brasil* (*Aceleração 1*) deveriam ser organizadas com o número máximo de 25 alunos. No caso do Projeto *Aceleração 2*, por atender alunos dos anos finais do ensino fundamental, o número limite fixado pela FRM foi de 30 alunos.

Estabelecido o número de alunos por turma, buscamos saber se tais disposições foram cumpridas em 2010, a fim de favorecer as condições para a aprendizagem. Para isso consideramos apenas os dados de matrículas e turmas de correção de fluxo (caracterizadas como tal) no Censo Escolar. Segundo dados do Censo Escolar de 2010, das 175 turmas do Projeto *Acelera Brasil*, dirigido aos anos iniciais do ensino fundamental, 36% apresentavam número de matrículas superior ao limite determinado de 25 alunos. Dentre as 271 turmas do Projeto *Aceleração 2*, dirigido aos alunos oriundos do 7º e 8º ano, 32% apresentavam matrículas acima dos 30 alunos, que tinha sido o limite fixado pela FRM e SME. No caso dos demais Projetos (*Se Liga* e *Fórmula da Vitória*) as turmas se encontravam organizadas com número de matrículas igual ou inferior ao estabelecido com os parceiros.

As entrevistas não lograram captar quais estratégias de implementação foram utilizadas para flexibilizar - ou autorizar excepcionalmente para os projetos *Aceleração 1* e *Aceleração 2*- um número de matrículas acima do instituído e tampouco porque isso ocorreu num número significativo de casos. Nas entrevistas fomos informadas reiteradamente de que não havia possibilidade de exceder os números de matrículas fixados na Portaria, pois a quantidade de materiais a ser entregue aos alunos correspondia ao limite máximo de matrículas estabelecido para as turmas, conforme cada projeto. No entanto, os dados encontrados no Censo divergem desta informação.

No tocante aos professores que ministravam as aulas do Projeto da FRM (*Aceleração 2* ou *Autonomia Carioca*), de acordo com as entrevistas realizadas e

através de dados públicos disponíveis no *site* da Fundação, a seleção dos professores baseou-se na escolha de um professor dos anos finais do ensino fundamental para atuar como generalista. Neste sentido, foram esses profissionais que passaram a responder pelo ensino de todas as disciplinas do currículo, baseado em formação específica da FRM, que orienta o uso das tecnologias educacionais, relacionadas à Metodologia Telessala e às atividades inerentes às teleaulas. De acordo com o disposto pela SME, além do professor generalista são integrados nestas turmas: 1 professor de Educação Física, 1 professor de Artes e 1 professor de Língua Estrangeira.

Como mencionado, a metodologia utilizada como ferramenta é a tecnologia educacional Telessala, associada ao material didático do Telecurso que é constituído basicamente de vídeos e livros didáticos utilizados originalmente na década de 1970 para a conclusão mais acelerada e/ou supletiva da educação básica de jovens e adultos que apresentavam atraso escolar. Atualmente, de acordo com informações do site da FRM, a despeito da aparente obsolescência “o Telecurso é, desde 2001, currículo de referência nacional para o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA)”.

A este respeito cabe sublinhar que a estruturação do material pedagógico tem a perspectiva de alinhar os processos de sala de aula a um determinado modelo previamente testado de intervenção pedagógica, tendo como objetivo melhorar a aprendizagem dos alunos. Este processo de regulação do trabalho docente, embora alvo de críticas dos professores, não se constituiu, de acordo com os agentes entrevistados, em constrangimento que dificultasse ou impedisse a implementação dos projetos. No entanto, é importante destacar que desde o primeiro ano de implementação dos projetos foram realizadas audiências públicas na Câmara de Vereadores da cidade que pautaram continuamente os gastos financeiros decorrentes das parcerias público-privadas estabelecidas entre a SME, o IAS e a FRM. Também foram recorrentes as críticas do Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação (SEPE) à interferência dos projetos na autonomia da escola e do professor.

No que concerne à avaliação dos alunos, os agentes entrevistados destacaram o controle do processo de aprendizagem e verificação de desempenho como aspectos estruturantes da correção de fluxo. De acordo com as entrevistas, o rigor, consubstanciado no monitoramento da aprendizagem, previsto pelas

entidades parceiras, foi intensificado nos anos finais com a incorporação de provas bimestrais elaboradas pela SME, aplicadas originalmente aos alunos matriculados em turmas regulares. O objetivo era verificar se o desempenho dos alunos dos projetos era compatível com o dos alunos matriculados em turmas regulares nos anos finais do ensino fundamental. Em que pese o controle alegado deste processo, é importante reiterar que o sucesso ou fracasso dos projetos poderia ter melhor aferido através de uma avaliação externa, isenta da participação central da FRM, do IAS, ou da SME.

4.3.

Os projetos de correção de fluxo em 2011: nova ampliação do leque de possibilidades

O desafio de uma nova edição da Prova Brasil e a proximidade da avaliação do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo municipal prevista para 2012 configuravam novos desafios para os gestores da rede pública municipal de ensino. Este cenário parece ter pressionado em direção à ampliação das ações de correção de fluxo na rede municipal, que passou a contar, em 2011, com maior número e diversidade de projetos. Este sortimento de projetos abria a possibilidade de abranger grupamentos de alunos não atendidos até então.

Nesta perspectiva, em 2011 a Portaria de organização de turmas, publicada no Diário Oficial de 25 de outubro de 2010, incluía um novo projeto da FRM: o *Autonomia Carioca 3* ou *Aceleração 3*, conforme denominado pela SME. Tal projeto focalizava os alunos do 7º e 8º ano do ensino fundamental com distorção idade-série de dois anos ou mais. No ano anterior o atendimento a esses alunos ocorrera no âmbito do Projeto *Autonomia Carioca* da FRM, denominado pela SME de *Aceleração 2*. O acréscimo de mais um projeto para acelerar a aprendizagem deixava transparecer certo fomento à terminalidade do ensino fundamental dos alunos que apresentavam distorção idade-série de dois anos ou mais. As disposições legais indicavam que em 2011 seriam organizados na rede municipal 5 projetos de correção de fluxo para atender alunos dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

No entanto, como nos anos anteriores, a determinação inicial formalizada através de publicação em Diário Oficial foi alterada. Ao final do ano de 2010 a SME informava em seu *site* que seriam abertas inscrições para professores

interessados em trabalhar em um dos 7 projetos de correção de fluxo que seriam implementados no ano seguinte, ficando os mesmos organizados conforme registrado no Quadro 4.

Quadro 4: Características das turmas de projetos de correção de fluxo, rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, 2011⁵¹

| Projetos | Caracterização |
|--|---|
| “Realfabetização 1” <i>Se Liga</i> - IAS | . Alunos do 4º e do 5º Ano não alfabetizados com defasagem idade-série igual ou superior a dois anos. . Limite de 25 alunos por turma. |
| “Realfabetização 2 A” <i>Ponto de Partida</i> - IAS | . Alunos matriculados no 6º Ano, diagnosticados como não alfabetizados, com defasagem idade-série ou não e nível 1 ou 2 de alfabetismo. . Limite de 25 alunos por turma. |
| “Realfabetização 2 B” <i>Fórmula da Vitória</i> - IAS | . Alunos matriculados no 6º Ano, diagnosticados como não alfabetizados, com defasagem idade-série ou não e nível 3 ou 4 de alfabetismo. . Limite de 25 alunos por turma. |
| <i>Aceleração IA</i> <i>Acelera Brasil</i> - IAS | . Alunos que cursaram o Realfabetização 1 – <i>Se Liga</i> em 2010 – com defasagem idade-série, alfabetizados. . Limite de 25 alunos por turma. |
| <i>Aceleração 1 B</i> <i>Tecendo o Saber</i> - FRM | . Alunos matriculados no 5º ano com defasagem idade-série, alfabetizados. . Limite de 25 alunos por turma. |
| <i>Aceleração 2</i> <i>Autonomia Carioca</i> - FRM | . Alunos matriculados no 6º ano com defasagem idade-série. . Limite de 30 alunos por turma. |
| <i>Aceleração 3</i> <i>Autonomia Carioca</i> - FRM | . Alunos matriculados no 7º ou 8º ano com defasagem idade-série. . Limite de 30 alunos por turma. |

Fonte: Entrevistas, Resolução SME n.º 1161 de 10 de outubro de 2011, publicada no Diário Oficial de 11 de outubro de 2011 que define os projetos estratégicos de correção de fluxo na Rede Municipal de Ensino para 2012, Censo Escolar 2011 e Quadro de Enturmação de 2012 (que expõe, além do ano de escolaridade ou grupamento no qual o aluno será enturmado em 2012, as correspondentes turmas e grupamentos cursados pelo aluno em 2011).

De acordo com o exposto no Quadro 4 é possível observar maior número e diversidade de projetos em relação ao ano anterior. Aparentemente a SME passou a dirigir especial atenção à alfabetização dos alunos do 6º ano e à terminalidade dos alunos matriculados nos anos finais do ensino fundamental.

⁵¹ Em razão do dinamismo da política, expresso nas modificações encontradas nos documentos pertinentes à organização das turmas de projetos na rede municipal, os dados dessas fontes foram cotejados às entrevistas e ao Censo Escolar, a fim de conferir-lhes maior fidedignidade. Em relação ao Censo Escolar, o movimento realizado foi analisar os dados referentes às turmas caracterizadas como correção de fluxo (código 23), disponíveis na base de turmas, em cada ano da investigação. Para tanto, foram comparados os números (nomes) das turmas na base do Censo com os números atribuídos a tais turmas e as finalidades disponibilizadas pelas demais fontes de consulta. Cabe pontuar que foram encontradas no Censo Escolar, nos anos de 2013 e 2014, respectivamente, 7.414 e 6.597 de matrículas em turmas caracterizadas como multietapa, muitas das quais referentes à correção de fluxo conforme numeração (nome) atribuído no Censo e informações coletadas nas entrevistas e nas disposições legais.

Em relação às mudanças observadas, durante as entrevistas foi esclarecido que o desenho do Projeto *Aceleração 2*, implementado em 2011 foi planejado pela SME que solicitou à FRM um projeto, cuja perspectiva deveria ser acelerar os alunos do 6º ano, através de módulos como os da Telessala. O objetivo era possibilitar a esses alunos a terminalidade do Ensino Fundamental. Ressalte-se que, conforme dados oficiais do MEC/INEP, em 2009, no ano da implementação do Programa Reforço Escolar, a rede pública municipal do Rio de Janeiro contava com 39,9% dos alunos do 6º ano com distorção idade-série de dois anos ou mais. Em 2010 este percentual atingia 40,6% dos alunos (ANEXO 2).

Em relação aos dois projetos denominados “*Realfabetização*”, dirigidos aos alunos do 6º ano, organizados por níveis de alfabetismo, de acordo com as agentes da SME, a implementação respondia a uma demanda dos professores deste ano de escolaridade. Segundo as entrevistadas, os argumentos dos professores pautavam-se nas dificuldades de aprendizagem apresentadas por alunos que haviam cursado, inclusive em ano anterior, projetos que visavam à alfabetização. Neste sentido, em 2011 a avaliação diagnóstica possibilitou a distribuição desses alunos em turmas mais homogêneas de projetos de correção de fluxo, conforme os níveis de alfabetismo estabelecidos pelo IAS. Esta situação pode ser explicitada através da fala de uma das técnicas da SME:

[...] em 2011, [havia] uma situação muito candente: o professor regia uma turma de até 30 alunos, com diferentes níveis de aprendizagem. Foi uma demanda da nossa rede que a gente dividisse [o projeto]. Que a gente tivesse um grupo de alunos com níveis 1 e 2, e outro [grupo] com níveis 3 e 4. (TÉCNICA 2 da SME).

Um aspecto que chama a atenção, durante esses três primeiros anos da gestão da Secretária Claudia Costin, são as mudanças ocorridas durante a implementação dos projetos. As sucessivas mudanças implicaram não somente na introdução de novos projetos a cada início de ano letivo, mas também na modificação dos desenhos dos projetos em relação ao ano anterior e da incorporação de novos grupamentos de alunos. Como Santos (2014) sinaliza, esta parece ter sido uma das características da gestão da SME no período. A reorientação parece ter tido o sentido de conferir maior dinamismo à política e adaptá-la às demandas das escolas e dos alunos, mas, por outro lado, observa-se que ela exige que gestores, professores e demais implicados na política se apropriem das mudanças e reconheçam nelas melhores condições para alcançar os

objetivos fixados que, de acordo com Sabatier e Mazmanian (1993), se constituem como requisitos para o êxito da implementação.

As mudanças atingiram também o material de alfabetização elaborado pelo IAS. Segundo informações colhidas junto às técnicas da SME e da CRE, os professores dos projetos desaprovavam o método de alfabetização do Projeto *Se Liga* e solicitaram que a SME interferisse no material padronizado. Naquele momento, conforme narrado nas entrevistas, os técnicos também compreendiam que o material deveria sofrer alterações, a fim de se aproximar das concepções de alfabetização que a rede municipal de ensino havia construído⁵². As entrevistadas deixaram transparecer que os primeiros passos em relação à contestação do material não significaram um movimento de ruptura com o Projeto, mas, tentativas de adequação, incorporando ao material padronizado do IAS as concepções de alfabetização construídas na rede de ensino. Estes posicionamentos iniciais favoreceram a sequência de mudanças que seriam realizadas no âmbito dos projetos nos anos seguintes, conforme discutiremos mais adiante.

É possível inferir que essas alterações contribuíram para flexibilizar os objetivos fixados inicialmente, estabelecendo nexos com demandas não previstas na formulação da política. A adaptação do plano às urgências pode ser desejável, no sentido de moldar as proposições às situações que são enfrentadas nos procedimentos rotineiros da aplicação da política. A finalidade, neste caso, seria favorecer o processo de implementação e os resultados. Estes ajustes, durante o processo de implementação, corroboram a afirmação de Mazmanian e Sabatier (1993), de que a implementação da política ocorre através de um processo interativo entre a formulação e a implementação propriamente dita.

Um aspecto importante a ser mencionado, em relação ao cumprimento das metas estabelecidas para a Secretaria de Educação, diz respeito à redução da distorção idade-série, que originalmente integrava o conjunto de três metas fixadas para o Programa Reforço Escolar, divulgadas através do site oficial da SME. Segundo estas informações, o Programa teria por objetivos:

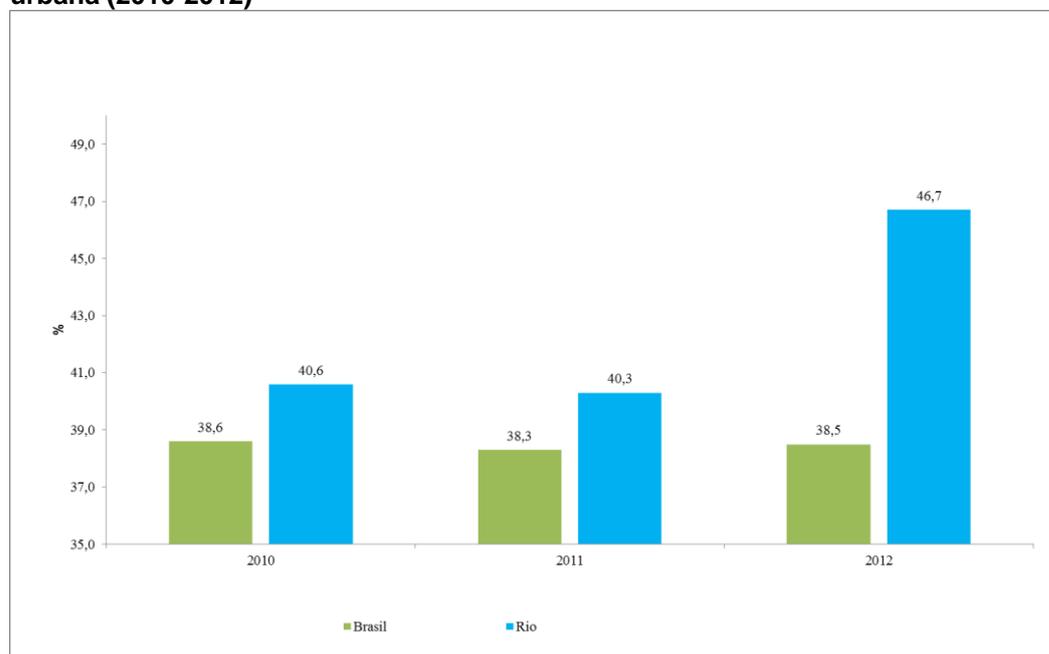
- Reduzir para menos de 5% o analfabetismo funcional dos alunos do 4º, 5º e 6º ano até 2012.
- Reduzir para menos de 10% o número de alunos com defasagem idade-série no 6º ano em 2012.

⁵² As críticas dirigiam-se ao método silábico que norteia o material pedagógico do IAS, enquanto a SME tem como pressuposto de alfabetização o trabalho de alfabetização a partir do texto.

- Atingir no IDEB de 2011, média igual ou superior a 5,1 para alunos dos anos iniciais e igual ou superior a 4,3 para alunos dos anos finais⁵³.

É curioso perceber que, embora a meta relacionada à defasagem também não tenha permanecido no texto do Plano Estratégico da Prefeitura, o “índice de defasagem idade-série para os alunos do 6º ano” continuou no texto final como um dos indicadores para avaliação de desempenho da SME, sem que o Executivo tenha se referido ao índice no Plano, nem mesmo durante o balanço do alcance das metas em 2012. Esta é uma informação interessante, especialmente porque segundo os dados do MEC/INEP, as taxas de distorção idade-série do 6º ano da rede municipal do Rio de Janeiro, desde a implementação da política, permaneceram fundamentalmente acima das taxas do país, conforme exposto no Gráfico 2. As taxas sinalizavam, conforme reportado nas entrevistas, que o 6º ano se constituía no maior desafio para os gestores e precisava ser focalizado pela política. Esta teria sido a justificativa para a ampliação do número de projetos de correção de fluxo destinados aos alunos deste ano de escolaridade.

Gráfico 2: Comparação da evolução das taxas de distorção idade-série no 6º ano do ensino fundamental entre Brasil e Rio de Janeiro, dependência municipal urbana (2010-2012)



Fonte: MEC/INEP

No tocante à observância do número de matrículas fixado para essas turmas, de acordo com os dados do Censo Escolar de 2011, o número de turmas de

⁵³ Ver em Educopédia://docslide.com.br/documents/reforco-escolar.html.

projetos dos anos iniciais que apresentavam quantidade de alunos superior ao estipulado pela Portaria era residual, inferior a 2%. Contudo, em relação aos anos finais observamos discrepância entre as disposições legais e o número de matrículas. Nos Projetos *Autonomia Carioca*, 30% das turmas (*Aceleração 2* e *Aceleração 3*) excederam o limite máximo de 30 alunos estipulado na Portaria, a despeito do controle mencionado pelas entrevistadas.

Sobre a escolha dos professores regentes destas turmas, coube aos diretores das escolas implementadoras decidirem, a partir do perfil delineado pela SME, quem teria afinidade com o trabalho a ser desenvolvido nestas turmas. Se por um lado o perfil enfatizava um profissional com experiências bem-sucedidas, por outro, a atribuição dada aos diretores para a seleção destes professores deu margens para a criação de novos critérios ou outras interpretações destes em vista da discricionariedade desses agentes. A delegação da escolha dos professores de projetos aos diretores perdurou durante todo o período da pesquisa. Cabe pontuar, no entanto, que os agentes responsáveis pelo acompanhamento dos projetos, tanto na SME, quanto nas coordenadorias regionais de educação, eventualmente interferiram neste processo de escolha, encaminhando às escolas professores cujo trabalho realizado nas turmas de projetos, em anos anteriores, foi avaliado como bem sucedido.

4.4.

Os projetos de correção de fluxo em 2012: as mudanças regulares no desenho da política

No tocante à organização das turmas dos projetos de correção de fluxo, neste último ano do primeiro mandato de Governo, as diretrizes para a organização e funcionamento, foram fixadas através da Resolução SME 1.161 de 10 de outubro de 2011, que projetou para 2012 a continuidade da política de correção de fluxo na rede.

Assim como ocorrido nos anos anteriores, as diretrizes iniciais foram modificadas e a última versão dos projetos implementados em 2012 foi apresentada através da Portaria E/SUBE/CED nº 9 de 18/11/2011, publicada no Diário Oficial de 21 de novembro de 2011. A Portaria suprimia os Projetos “*Realfabetização 2A*” e *Aceleração 1B*, implementados no ano anterior. Por outro lado, incluía o Projeto *Aceleração 2A*, dirigido aos alunos que cursaram em 2011

os Projetos *Aceleração 1B* e “*Realfabetização 2B*”. Esta alteração determinava que estes alunos continuassem matriculados em turmas de correção de fluxo. No Quadro 5 são apresentadas as características dos projetos implementados no ano de 2012.

Quadro 5: Projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, 2012

| Projetos | Caracterização | Possibilidades para enturmação do aluno no ano letivo de 2013, a ser consideradas pelo Conselho de Classe final. |
|---|--|--|
| “ <i>Realfabetização 1</i> ” <i>Se Liga</i> – IAS | . Alunos do 4º e 5º ano, não alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 25 anos por turma. | . Aceleração 1 – IAS . “ <i>Realfabetização 1</i> ” – SME |
| “ <i>Realfabetização 2 B</i> ” <i>Fórmula da Vitória</i> – IAS | . Alunos do 6º ano com nível rudimentar de alfabetização e defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 25 anos por turma. | . <i>Aceleração 3</i> , . Projeto <i>Nenhum Jovem a Menos</i> – SME |
| <i>Aceleração 1 A</i> <i>Acelera Brasil</i> – IAS | . Alunos oriundos do Projeto “ <i>Realfabetização 1</i> ” e alunos do 4º e 5º ano alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 25 anos por turma. | . Turma regular do 4º ou 5º ano do Ensino Fundamental. |
| <i>Aceleração 2</i> <i>Autonomia Carioca</i> – FRM | . Alunos do 6º ano alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. Duração de 2 anos. . Limite de 30 alunos por turma. | . Continuidade em turma do projeto <i>Aceleração 2</i> da FRM. |
| <i>Aceleração 2 A</i> <i>Autonomia Carioca</i> – FRM | . Alunos do 6º e dos projetos “ <i>Realfabetização 2 B</i> ” e <i>Aceleração 1 B</i> Limite de 30 alunos por turma. | . <i>Aceleração 2 B</i> |
| <i>Aceleração 3</i> <i>Autonomia Carioca</i> – FRM | . Alunos do 7º e 8º ano alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. Limite de 30 alunos por turma. | . Conclusão do Ensino Fundamental. . Turma regular do 8º ano ou 9º ano do Ensino Fundamental. |

Fonte: Resolução SME 1161 de 10/10/2011, publicada no Diário Oficial de 11 de outubro de 2011, Portaria E/SUBE/CED nº 9 de 18/11/2011, publicada no Diário Oficial do dia 21 de novembro de 2011. Quadro de Enturmação de alunos para o ano letivo de 2013 e Censo Escolar de 2012. Elaboração da autora

Segundo o MEC-INEP as taxas de distorção idade-série nos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal do Rio de Janeiro, em 2011 e 2012, foram respectivamente 19,9% e 19,6%. Nos anos finais, nestes mesmos anos, as taxas atingiram 36,6% e 36% dos alunos. Este fenômeno, referente aos picos das taxas de distorção idade-série nos anos finais, abrange outros estados e municípios brasileiros e repercute nas taxas do país, que em 2011 e 2012 registrou,

respectivamente, nos anos finais do ensino fundamental, nas redes públicas municipais urbanas, taxas de 34,4% e 33,8%.

As informações contidas no Quadro 5 parecem indicar que a SME priorizou a correção de fluxo nos anos finais sinalizando uma perspectiva de terminalidade do ensino fundamental. Esta suposição parece ser confirmada através da distribuição de matrículas exposta no Anexo 3. Dentre as 32.317 matrículas em projetos de correção de fluxo em 2012, 75% foram em projetos que abrangiam os anos finais do ensino fundamental.

Durante as entrevistas, as técnicas da SME informaram que a suspensão do “*Realfabetização 2A*” em 2012 ocorreu porque ficou decidido que os alunos do 6º ano que apresentavam níveis intermediários de alfabetismo deveriam ser “trabalhados” em turmas regulares, diferentemente dos alunos que apresentavam “níveis 1 e 2 de alfabetismo, que deveriam permanecer no Projeto “*Realfabetização 1*”.

A fim de atender os alunos do 6º ano com deficiências de alfabetização nos projetos do IAS, em 2012 a SME estabeleceu como critério a seleção dos alunos diagnosticados como “analfabetos críticos” neste ano de escolaridade. Os demais alunos foram encaminhados para as classes regulares, embora também apresentassem níveis de alfabetismo que dificultariam o acompanhamento das aulas. Supunha-se que esses alunos, que permaneceriam nas turmas do ensino regular, seriam atendidos através de atividades de recuperação organizadas por cada escola. O Programa Reforço Escolar previa a contratação de estagiários e voluntários para atuar na manutenção da aprendizagem⁵⁴. Estes agentes deveriam atender os alunos com dificuldades de aprendizagem, através de estudos dirigidos e do uso da plataforma digital Educopédia. Assim, os alunos do 6º ano com níveis de alfabetismo 3 e 4 recuperariam a aprendizagem no escopo do atendimento da escola com a mediação desses agentes e do trabalho desenvolvido pelos professores nas turmas regulares. No entanto, as próprias entrevistadas reconheceram que houve uma redução paulatina da contratação de estagiários e voluntários desde 2012. O desafio que se colocava, diante da escassez desses agentes, era assegurar a esses alunos, recuperação da aprendizagem, sobretudo no campo da leitura e escrita.

⁵⁴ Ver Nota de Rodapé 42

No tocante às modificações no desenho da correção de fluxo, os alunos que em 2011 frequentavam os projetos “*Realfabetização 2B*” e *Aceleração 1B*, conforme exposto no Quadro 5 seriam encaminhados para as turmas do Projeto *Autonomia Carioca/Aceleração 2A*, com a perspectiva de terminalidade do ensino fundamental. Neste sentido, esses alunos não retornariam para as turmas regulares e a terminalidade do ensino fundamental seria alcançada no ano de 2012, através de três projetos: *Aceleração 2A*, *Aceleração 2* e *Aceleração 3*. Cabe assinalar que a intervenção pedagógica para melhorar a aprendizagem e corrigir o fluxo destes alunos utilizava a mesma metodologia dirigida no ano anterior aos alunos do 6º ano, que vinha sendo muito criticada pelos professores. Tais críticas ressaltavam a inadequação pedagógica dos materiais da FRM e sua inconformidade com a idade e a cultura escolar dos alunos que se constituíam como público-alvo deste Projeto.

Os depoimentos das técnicas da SME indicaram um considerável esforço dos agentes do nível central no sentido de contornar estas críticas, negociando com os parceiros a adoção de outros materiais pedagógicos durante o processo de implementação (literatura para os anos finais e mudanças no método e conteúdo do material de alfabetização para os anos iniciais). O objetivo, segundo essas agentes, era aproximar o trabalho dos projetos à perspectiva pedagógica definida pela SME em anos anteriores. No entanto, conforme dados das entrevistas, a abordagem e o caráter de “padronização” que definem os projetos não foram alterados substancialmente. Nesta perspectiva, o material referente ao Telecurso, utilizado no *Projeto Aceleração 2* em 2012 passou a ser utilizado por alunos mais jovens oriundos do 6º ano. Esta particularidade contribuiu para reforçar, conforme mencionado por uma das agentes entrevistadas, a inadequação entre “a faixa etária do menino e a maturidade para cursar um projeto de aceleração que tem como objetivo a terminalidade”, e cujo material destinava-se originalmente para jovens e adultos.

No que concerne à constituição das turmas de projetos de correção de fluxo, em relação à quantidade, distintamente dos anos anteriores, os dados do Censo Escolar 2012 mostram maior rigor no cumprimento dos limites máximos estabelecidos nas disposições legais: a quase a totalidade das turmas dos anos iniciais do ensino fundamental, correspondentes aos projetos do IAS (*Se Liga e Acelera Brasil*), contava no máximo com 25 alunos. Em relação aos projetos dirigidos aos anos finais, concernentes à FRM (*Aceleração 2A*, *Aceleração 2* e

Aceleração 3) apenas 5% do total dessas turmas apresentavam número de matrículas superior ao estabelecido na Portaria. Neste sentido, considerando a menor concentração de alunos em sala de aula, as condições de ensino-aprendizagem pareciam mais favoráveis do que nos anos anteriores.

4.5.

O ano de 2013: a continuidade dos projetos de correção de fluxo no contexto do segundo mandato de Governo

O cenário político de 2013 demarcou o início do segundo mandato do prefeito Eduardo Paes, reeleito no primeiro turno das eleições de 2012 com 65% dos votos⁵⁵. Do ponto de vista da continuidade do Governo, as condições políticas pareciam favorecer a manutenção da política educacional, em vista da permanência dos agentes que a conduziram até então, como também da suposta aprovação do governo aferida nas urnas.

Contudo, a despeito do aparente apoio popular, o ano de 2013 foi marcado pela greve dos profissionais de educação, que se prolongou de 8 de agosto a 25 de outubro. A greve, organizada e mobilizada pelo SEPE, teve expressiva adesão e reivindicava, dentre os pontos de uma extensa pauta de negociação, o fim dos projetos de correção de fluxo, engendrados através das parcerias com o IAS e a FRM. Neste sentido, o movimento deixava transparecer o enfrentamento do Sindicato à política em curso, através das críticas à redução da autonomia pedagógica e ao repasse de recursos públicos para cumprir os convênios estabelecidos com as parcerias público-privadas⁵⁶.

No tocante à gestão da política educacional, em relação à correção de fluxo, um dos aspectos que merece destaque no ano de 2013 é a inclusão de um novo projeto desenvolvido pela SME, dirigido aos alunos originários do 6º ano. O Projeto, designado *Nenhum Jovem a Menos*, destacava como objetivo manter em atendimento alternativo os alunos que não haviam consolidado a aprendizagem necessária para acompanhamento em turmas do ensino regular.

De acordo com o portal Rioeduca, o projeto

⁵⁵ A candidatura foi apoiada por uma ampla coligação composta por 20 partidos políticos: PRB, PP, PDT, PT, PTB, PMDB, PSL, PTN, PSC, PPS, PSDC, PRTB, PHS, PMN, PTC, PSB, PRP, PSD, PC do B e PT do B.

⁵⁶ A esse respeito ver: http://www.seperj.org.br/ver_noticia.php?cod_noticia=4767.

é uma iniciativa da Secretaria Municipal de Educação e visa atender, principalmente, alunos oriundos do projeto 6º Ano – “*Realfabetização 2*”, que precisam ainda de um apoio mais cuidadoso após o processo de consolidação da leitura e escrita. Configura-se como um caminho de transição para maior sucesso nas séries finais do ensino fundamental.

Similarmente aos projetos da FRM, o projeto *Nenhum Jovem a Menos* – NJM foi implementado tendo como critério a atuação de um professor generalista. Ou seja, estas turmas são regidas por um professor dos anos finais do ensino fundamental, responsável pelo ensino de todas as disciplinas do currículo. De acordo com as informações disponíveis no Portal Rioeduca e as entrevistas realizadas, o material estruturado, dirigido a essas turmas, foi produzido por professores da SME.

Conforme apresentado no Quadro 6, em 2013 foi mantido tanto o número de projetos de correção de fluxo do ano anterior, quanto as parcerias originalmente estabelecidas.

| Projetos | Caracterização | Possibilidades para enturmação do aluno no ano letivo de 2014, a ser consideradas pelo Conselho de Classe final. |
|---|--|--|
| <i>“Realfabetização 1” Se Liga – IAS</i> | . Alunos cuja origem é o 4º e 5º ano, não alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 25 alunos por turma. | . <i>Aceleração 1</i> ou <i>“Realfabetização 1”</i> – SME, dependendo da situação de aprovação ou reprovação do aluno. |
| <i>Aceleração 1 A Acelera Brasil – IAS</i> | . Alunos que cursaram o projeto <i>Se Liga</i> do IAS – <i>“Realfabetização 1”</i> no ano anterior. . Limite de 25 alunos por turma. | . Turmas do ensino regular: 4º, 5º ou 6º ano, dependendo da situação de aprovação ou reprovação e origem do aluno em 2013. |
| <i>Realfabetização 2 B Fórmula da Vitória – IAS</i> | . Alunos do 6º ano com nível rudimentar de alfabetização e defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 25 alunos por turma. | . Projeto <i>Nenhum Jovem a Menos</i> – SME ou <i>“Realfabetização 2”</i> – SME |
| <i>Nenhum Jovem a Menos – SME</i> | . Alunos oriundos do 6º ano em 2011, integrados ao projeto <i>“Realfabetização 2 B”</i> em 2012, com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 30 alunos por turma. | . 7º, 8º ano ou <i>Aceleração 3</i> , dependendo da situação de aprovação ou reprovação. |
| <i>Aceleração 2 A Autonomia Carioca – FRM</i> | . Alunos que cursaram o <i>Aceleração 2</i> em 2012, independente do conceito final e da frequência. . Continuidade de projeto. . Limite de 30 alunos por turma. | . Conclusão do Ensino Fundamental, 8º ano ou 9º ano, dependendo da situação de aprovação ou reprovação. |
| <i>Aceleração 3 Autonomia Carioca – FRM</i> | . Alunos do 7º e 8º ano, alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 30 alunos por turma. | . Conclusão do Ensino Fundamental. . Turma regular do 8º ano ou 9º ano do Ensino Fundamental. |

Fonte: Portaria E/SUBE/CED nº 10 de 09 de outubro de 2012, publicada no Diário Oficial de 10 de outubro de 2012, Quadro de Enturmação dos alunos para o ano letivo de 2014 e Censo Escolar 2013. Elaboração da autora.

Em relação ao desenho da política, o Quadro 6 expõe que em 2013 a integração do Projeto *Nenhum Jovem a Menos* - NJM, desenvolvido pela SME ao Programa Reforço Escolar buscava atender os alunos do 6º ano que apresentavam distorção idade-série A estratégia parece cobrir uma lacuna deixada em virtude da ausência do projeto *Aceleração 2* que não foi ofertado neste ano. Por outro lado, mais uma vez chama atenção a possibilidade de alunos permanecerem em turmas de projetos em anos letivos consecutivos. Este é o caso, por exemplo, dos alunos matriculados no Projeto *Nenhum Jovem a Menos*. De acordo com o exposto no Quadro 6 os alunos aprovados seriam encaminhados para turma do Projeto

Aceleração 3. Caso fossem reprovados e apresentassem distorção idade-série, após serem encaminhados para turmas regulares, poderiam ser matriculados posteriormente em turma de projeto de correção de fluxo.

No tocante à caracterização dos professores responsáveis pelo trabalho pedagógico nestas turmas, cabe tecer algumas ponderações acerca do professor generalista, particularmente porque este Projeto, distribuído em 379 turmas, compreendia 9.577 matrículas que, de acordo com o Anexo 3, correspondi a 31% do total de matrículas em projetos de correção de fluxo em 2013. Embora, aparentemente adequado às demandas pedagógicas e condições operacionais, a configuração dos professores generalistas nos projetos de correção de fluxo não encontra fundamento em pesquisas acadêmicas. Ou seja, os benefícios acadêmicos da adoção desses professores sobre os professores especialistas nos anos finais do ensino fundamental são frágeis do ponto de vista das evidências científicas. Isto porque não há registro de quaisquer estudos de impacto que tenham comprovado a vantagem deste modelo de professor para a aprendizagem de alunos em turmas dos anos finais com condições semelhantes às da rede de ensino do Rio de Janeiro. Portanto, sem evidências científicas claras que comprovem o potencial desta estratégia para o trabalho com alunos, além da economia financeira para o Tesouro Municipal, não é possível estabelecer relação entre este tipo de professor e a melhoria da aprendizagem, do desempenho ou à redução da distorção idade-série.

No tocante ao número de alunos matriculados nas turmas de projetos de correção de fluxo, em 2013, o levantamento nos dados do Censo indicou que menos de 2% das turmas correspondentes aos projetos dos anos iniciais (*Se Liga*, *Fórmula da Vitória* e *Acelera Brasil*) apresentavam número de matrículas superior a 25 alunos. Nos projetos de correção de fluxo dirigidos aos anos finais do ensino fundamental (*Aceleração 2A*, *Nenhum Jovem a Menos* e *Aceleração 3*), somente 7% das turmas ultrapassaram o limite máximo de 30 alunos estipulado pela FRM e SME. Os dados sugerem maior controle do processo de implementação e alinhamento das escolas às normas estabelecidas. Pode-se especular que nestas condições o ambiente em sala de aula favorecia a interação entre professores e alunos com possíveis vantagens para o aprendizado.

4.6.**2014: a reordenação dos projetos num contexto de mudanças no âmbito da Secretaria Municipal de Educação**

O início de 2014 foi marcado por mudanças na SME, em vista da saída da Secretária de Educação Cláudia Costin, nomeada para ocupar o cargo de Diretora Global de Educação no Banco Mundial a partir de julho. Tal alteração parece ter contribuído para que a reordenação desta esfera da gestão priorizasse profissionais de carreira que se mantinham à frente da implementação da política educacional nos últimos anos. Neste contexto, a pasta da Educação passou a ser ocupada pela Subsecretária de Educação Helena Bomeny que manteve os integrantes que faziam parte dos níveis central e intermediário da gestão, evidenciando a continuidade ou mudanças pouco substantivas no conteúdo e na forma como a política educacional seria implementada.

No âmbito dos projetos, foram mantidas as parcerias com o IAS e a FRM, detentores majoritários das tecnologias para correção de fluxo, relacionadas aos projetos implementados nos anos anteriores.

O Quadro 7 sugere que o desenho da política parece não ter apresentado grandes modificações. Assim como no ano anterior, verifica-se o predomínio de matrículas de alunos dos anos finais sobre as dos anos iniciais nos projetos de correção de fluxo: dentre as 29.405 em projetos de correção de fluxo, 57,8% correspondia aos projetos dirigidos aos alunos dos anos finais do ensino fundamental (ANEXO 3).

Quadro 7: Projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro, 2014

| Projetos | Caracterização | Possibilidades para enturmação do aluno no ano letivo de 2015, a ser consideradas pelo Conselho de Classe final. |
|---|---|---|
| <i>“Realfabetização 1” – SME</i> | . Alunos cuja origem é o 3º, 4º e 5º ano, <i>Se Liga</i> - “ <i>Realfabetização 1</i> ” ou 4º ano não alfabetizados com defasagem idade-série de 2 anos ou mais ou não . . Limite de 25 alunos por turma | . Aceleração 1 . “ <i>Realfabetização 1</i> ” – SME, dependendo da situação de aprovação ou reprovação. |
| <i>Aceleração 1 A Acelera Brasil – IAS</i> | . Alunos que cursaram o 3º, 4º, 5º ano ou o Projeto <i>Se Liga</i> (IAS) – “ <i>Realfabetização 1</i> ” no ano anterior, com defasagem idade-série de 2 anos ou mais. . Limite de 25 alunos por turma. | . Turmas do ensino regular: 4º, 5º ou 6º ano, dependendo da situação de aprovação ou reprovação e origem do aluno em 2014. |
| <i>“Realfabetização 2” – SME</i> | . Alunos do 6º ano ou oriundos do Projeto <i>Fórmula da Vitória</i> “ <i>Realfabetização 2 B</i> ” com nível rudimentar de alfabetização e defasagem idade-série de 2 anos ou mais, ou não . . Limite de 25 alunos por turma. | . Projeto <i>Nenhum Jovem a Menos</i> – SME . “ <i>Realfabetização 2</i> ” – SME |
| <i>Nenhum Jovem a Menos – SME</i> | . Alunos oriundos do Projeto “ <i>Realfabetização 2 B</i> ”, com defasagem de 2 anos ou mais, ou não . . Limite de 30 alunos por turma. | . Turma regular do 7º, 8º ano do Ensino Fundamental ou <i>Aceleração 3</i> dependendo da situação de aprovação ou reprovação. |
| <i>Aceleração 2 Autonomia Carioca – FRM</i> | . Alunos que cursaram o 6º ano em 2013, foram reprovados, com baixo nível de alfabetização e distorção idade-série de 2 anos ou mais. . Limite de 30 alunos por turma. | . <i>Aceleração 2 A</i> – FRM |
| <i>Aceleração 3 Autonomia Carioca – FRM</i> | . Alunos do 7º e 8º ano, alfabetizados com defasagem de 2 anos ou mais. . Limite de 30 alunos por turma. | . Conclusão do Ensino Fundamental. . Turma regular do 8º ano ou 9º ano do Ensino Fundamental. |

Fonte: Portaria E/SUBE/CED nº 13 de 1 de novembro de 2013, publicada no Diário Oficial de 14 de novembro de 2013 e Quadro de Enturmação dos alunos para o ano letivo de 2015. Elaboração da autora

Com efeito, ao analisarmos a distribuição dos projetos de correção de fluxo, apresentados no Quadro 7, verificamos que, como nos anos anteriores a SME conjugou, até 2014, alfabetização e aceleração como premissa da política de correção de fluxo. Todavia, em que pese a manutenção do desenho da política é importante ressaltar duas mudanças que sugerem que a formulação inicial da política foi revista a partir das dinâmicas de sua implementação. A primeira mudança diz respeito à ampliação e crescente controle da SME sobre os projetos relacionados à alfabetização dos alunos que apresentavam distorção idade-série

(ou não), nomeadamente o “*Realfabetização 1*” e “*Realfabetização 2*”. A segunda diz respeito à inclusão dos alunos do 3º ano nestes projetos. Os motivos que levaram à consolidação das mudanças em torno da concepção de alfabetização que a rede construíra, ao “desligamento” do IAS deste grupamento e, ainda, à incorporação dos alunos do 3º ano são explicadas pela técnica da SME.

A gente se apropriou do nosso legado e passou a fazer com o nosso material, com o nosso instrumento, com a nossa formação. E aí alguns critérios se afrouxaram, como por exemplo, que um aluno que tinha feito no ano anterior, fizesse de novo [o projeto] e fizesse em um ano só, e não em dois anos. Então a gente teve um número um pouquinho maior, o critério foi um pouquinho diferente na enturmação e a gente absorveu alguns meninos do terceiro ano. Alguns não, a gente absorveu muitos. Os projetos do Instituto Ayrton Senna não trabalham com o terceiro ano (TÉCNICA 1 DA SME).

A este respeito é importante destacar que em face do acúmulo das elevadas taxas de repetência nos anos iniciais, registradas desde décadas passadas, o MEC tem buscado induzir políticas que focalizem os três anos iniciais do ensino fundamental para a consolidação da alfabetização e redução da reprovação do aluno no início da vida escolar⁵⁷. O pressuposto é assegurar a todas as crianças o direito a ler e escrever sem retenção nos anos iniciais, princípio básico para a permanência da criança na escola, consolidação da aprendizagem nos anos subsequentes do ensino fundamental e para a democratização da escola pública.

Contudo, a adoção de tais políticas parece não ter produzido efeito de grande magnitude sobre a redução da repetência e da distorção idade-série na rede pública municipal do Rio. De acordo o Censo Escolar, em 2014 a rede pública municipal do Rio de Janeiro registrava que 24,6% dos alunos do 3º ano apresentavam distorção idade-série de dois anos ou mais, enquanto que no 4º e 5º ano estes percentuais (também elevados) eram respectivamente 25,4% e 23,8%. Quando comparamos as taxas da rede municipal do Rio com as taxas nacionais, nota-se que estas foram em média mais baixas: no país, em 2013, as redes municipais urbanas do Brasil registravam 17,7% de distorção idade-série no 3º ano; no quarto e quinto ano as taxas foram, respectivamente, 21,9% e 24,3% (ANEXO 2).

⁵⁷ Destacam-se a implantação do Ensino Fundamental de 9 anos, a Provinha Brasil, a ANA (Avaliação Nacional da Alfabetização) e o PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa).

Deste ponto de vista, as taxas parecem justificar as matrículas dos alunos dos anos iniciais com distorção idade-série nos projetos de correção de fluxo. Com efeito, de acordo com dados do Censo Escolar a rede municipal matriculou em 2013, 7.969 alunos no Projeto “*Realfabetização 1*”. Em 2014 foram registradas 6.062 matrículas neste mesmo projeto. Estes números correspondem respectivamente, a 25,7% e 20,6% do total das matrículas em correção de fluxo e aos números mais acentuados de turmas de correção de fluxo organizadas nestes anos (ANEXO 3). A proeminência destes números expressa uma inflexão da gestão da política sobre o que parece ter sido desde a origem da implementação dos projetos de correção de fluxo o cerne do problema: a alfabetização dos alunos. Os dados relativos à evolução da distorção idade-série no decorrer do processo mostram que o “funil” histórico da repetência na primeira série “migrou” para o 3º ano, o final do ciclo de alfabetização. No caso da rede pública municipal, chama a atenção, não somente que os percentuais do 3º ano se mantiveram superiores aos do país ao longo da implementação da política, como também que este percentual em 2014 seja superior ao de 2009, ano em que a política foi lançada.

No que tange ao acatamento às normas que limitam o número de matrículas nestas turmas, em 2014, de acordo com o Censo Escolar os percentuais de turmas de projetos que excederam os limites de matrículas estabelecidos, foram baixo. Nos anos iniciais (“*Realfabetização 1*”, “*Realfabetização 2*” e *Acelera Brasil*), apenas 1,7% das turmas excederam 25 alunos, enquanto que nas turmas dos projetos referentes aos anos finais (*Aceleração 2 A*, *Nenhum Jovem a Menos* e *Aceleração 3*), somente 6,4% apresentavam mais de 30 alunos matriculados, limite máximo estipulado na Portaria de organização de turmas.

Os dados parecem indicar que em 2014, por motivos não captados nesta pesquisa, as margens de autonomia dos agentes implementadores, ao menos para interferir no tamanho das turmas, foram mais limitadas, sugerindo maior controle sobre a discricionariedade desses agentes.

No tocante a estas margens de autonomia observadas no processo de implementação, Parente e Lück (2007, p. 29) destacaram que nos anos 90, durante o processo de implementação dos projetos de correção de fluxo, similarmente ao ocorrido no Rio, no estado do Paraná, as “escolas desviaram o foco da população do programa”. Na ocasião foi observado um número considerável de alunos matriculados nas turmas de aceleração da aprendizagem que não atendiam os

requisitos exigidos, especialmente no que tangia o limite de idade. As autoras advertiram que a subversão às regras estabelecidas contribuiu para que os projetos fossem implementados em condições adversas para o trabalho pedagógico em sala de aula.

4.7.

A relação entre os tipos de escolas implementadoras e a complexidade da gestão

Com base nos dados de matrículas e turmas de correção de fluxo no Censo Escolar a partir de 2010, buscamos verificar como a operacionalização dos critérios para organização das turmas de projetos de correção de fluxo implicou na priorização de determinado perfil de escola. Complementarmente, neste segmento do capítulo, busca-se verificar se este perfil configuraria num ambiente favorável para a implementação dos projetos; e finalmente, em que medida a oferta dos projetos abrangeu a demanda dos alunos que apresentaram distorção idade-série.

No tocante à composição das turmas, como reportado nas pesquisas discutidas no capítulo 2, diretores e equipes pedagógicas têm autonomia para distribuir os alunos nas turmas estabelecendo como critérios, notadamente a idade e o desempenho dos alunos. Entretanto, no caso das turmas de correção de fluxo os critérios para enturmação são previamente fixados pelas secretarias de educação a partir das normas definidas por institutos, organizações e fundações detentoras dos programas e/ou projetos, como é o caso da rede municipal do Rio de Janeiro.

De acordo com o objetivo propugnado pelo IAS e FRM tais turmas são organizadas tendo como pré-requisito alunos que apresentam em comum distorção idade-série de 2 anos ou mais. Contudo, é de competência da SME a seleção das escolas que oferecem matrículas em turmas de projetos de correção de fluxo, num cenário de escolas bastante diversas estruturalmente, com repercussão sobre a gestão escolar, conforme apontam Lima, Alcântara e Almeida (2013).

Esta diversidade de escolas, relacionada à variabilidade de estrutura física, tamanho e capacidade de atendimento ao público, implica na distribuição desigual de números de turmas, matrículas, profissionais de educação e, conseqüentemente, em graus diferentes de complexidade de gestão administrativa e pedagógica (OLIVEIRA, 2015).

No que se refere ao trabalho pedagógico dirigido aos projetos de correção de fluxo, pode-se afirmar que há um consenso na literatura sobre a necessidade de focalizar o atendimento destes alunos, vulneráveis ao fracasso escolar, “alocados em turmas específicas”, contando com o envolvimento e o acompanhamento da equipe pedagógica e direção escolar (PARENTE; LÜCK, 2007; BARBOSA, 2012). Neste sentido, em relação à gestão escolar, seria presumível que diretores e coordenadores pedagógicos integrassem às suas atribuições rotineiras a necessária atenção aos aspectos concernentes à aprendizagem e ao desempenho desses alunos.

Por outro lado, como assinalam Paes de Carvalho et al. (2014), a sobrecarga de trabalho burocrático, ocasionada, notadamente pela carência de pessoal administrativo nas escolas da rede municipal do Rio de Janeiro, pode limitar e comprometer a liderança desses agentes na gestão pedagógica dos projetos. Ressalte-se ainda, que, de acordo com as autoras, a sobrecarga de trabalho dos diretores, que precisam lidar com a proliferação de programas e projetos educacionais, parece pouco compatível com a reduzida equipe de trabalho, acentuada pela escassez de coordenadores pedagógicos na rede.

Este aspecto é observado também por Oliveira (2015), que cita adicionalmente o porte das escolas como uma das dimensões que afeta a gestão dos recursos escolares na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro. De acordo com a autora, a heterogeneidade dos tamanhos das escolas implica em níveis diferentes de complexidade de gestão da estrutura física, de equipamentos, de pessoal e da aprendizagem. Pode-se inferir que nas escolas cujas dimensões físicas são mais amplas, os diretores lidam com maior quantidade e diversidade de matrículas, turmas, turnos, etapas, modalidades de ensino e profissionais de educação. Com efeito, segundo o INEP (Brasil, 2014), níveis mais complexos de gestão estão associados às escolas de maior porte.

Diante destas considerações procuramos verificar a distribuição de turmas dos projetos de correção de fluxo conforme a caracterização das escolas sob o ponto de vista da complexidade da gestão. A fim de retratar a complexidade da gestão, categorizamos as escolas conforme o porte, observando o número de alunos matriculados. Assim, foram consideradas escolas de pequeno porte aquelas que atingem até 300 matrículas; escolas de médio porte as que apresentam entre

301 e 700 matrículas; as de grande porte, entre 701 a 900 matrículas, e as de enorme porte mais de 900 matrículas⁵⁸.

Na sequência foram selecionadas escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental, cujos alunos se constituíam como público alvo potencial dos projetos de correção de fluxo. Consoante a este critério, as escolas que atendiam exclusivamente à Educação Infantil e ao Ensino Especial foram excluídas da seleção⁵⁹.

Para apresentação e discussão dos dados optou-se por representar graficamente a relação entre a complexidade de gestão e o atendimento às turmas de correção de fluxo através de uma tabela que apresenta tabulação cruzada. O objetivo é comparar a distribuição do total de escolas do ensino fundamental (que atenderam aos critérios mencionados para seleção) com aquelas que ofertaram turmas de projetos, tendo como referência as faixas que categorizam os portes das escolas. As tabelas analisadas neste segmento do capítulo apresentam esta relação para os anos de 2010 a 2014.

Conforme dados da Tabela 1, em 2010, 969 escolas enquadravam-se nos critérios para seleção. Dentre essas escolas 63,5% organizaram turmas de projetos de correção de fluxo, das quais 34,1% caracterizavam-se como escolas de enorme porte, 22,9 como escolas de grande porte, 39,4% como escolas de médio porte, e apenas 3,9% das escolas que ofertavam projetos de correção de fluxo configuravam escolas de pequeno porte.

⁵⁸ Diferenciando-se um pouco da classificação adotada pela SME, foi utilizada adicionalmente a categoria “escola de enorme porte” para tipificar o tamanho peculiar de escolas que atendem a mais de 900 alunos, em razão da complexidade que envolve gerir escolas muito grandes, cujo atendimento supera este número de matrículas.

⁵⁹ Em 2010, o atendimento ao ensino fundamental (anos iniciais e finais) ocorria em escolas cujas matrículas correspondiam exclusivamente aos anos iniciais do ensino fundamental, ou somente aos anos finais, ou ainda a ambos. Cabe ressaltar que escolas de médio, grande e enorme porte tendem a oferecer outras etapas e modalidades de ensino.

Tabela 1: Distribuição do total de escolas* X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2010 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte

| Porte da escola segundo o número de matrículas | Escolas com turmas de projetos | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Número de escolas, conforme o porte* | Escolas que ofereceram turmas de projetos | Relação entre o número de escolas que ofereceram turmas de projetos e o porte das escolas |
| | N Total | N | % |
| Pequeno porte Até 300 alunos | 104 | 24 | 23 |
| Médio porte Entre 301 e 700 alunos | 446 | 238 | 53,3 |
| Grande porte Entre 701 e 900 alunos | 186 | 140 | 75,2 |
| Enorme porte Mais de 900 alunos | 233 | 208 | 89,2 |
| Total | 969 | 610 | 63,5 |

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2010.

Nota: *Escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental. Foram excluídas escolas de atendimento exclusivo de Educação Infantil e Ensino Especial

Ao analisarmos a relação entre as escolas que ofereceram projetos de correção de fluxo e o porte destas escolas, apresentada na última coluna da Tabela 1, chama a atenção, que dentre as escolas de enorme porte 89,2% tenham organizado turmas de correção de fluxo, em contraposição ao percentual de 23% das escolas de pequeno porte. Embora não tenhamos por objetivo estabelecer relação causal entre a eficácia dos projetos de correção de fluxo e os portes das escolas, não parecem fortuitas as condições de gestão nas quais os diretores e suas equipes implementam estes projetos. Neste sentido, a distribuição dos projetos predominante nas escolas de maiores dimensões, pode implicar em ambientes nos quais a mediação pedagógica desses profissionais e a interação com professores sejam mais difíceis do que nas escolas menores.

Cabe reiterar nesta análise, que esta distribuição está associada presumivelmente a incidência de maior número de alunos com distorção idade-série em escolas de maior porte, em vista de concentrarem maior número de matrículas. Também é inegável que a dimensão da rede municipal do Rio torna mais complexo qualquer rearranjo ou movimentação dos alunos entre as escolas, o que explicaria a operacionalização dos projetos em escolas de maior concentração de matrículas. Contudo, é necessário considerar o possível impacto da falta de pessoal administrativo e de coordenadores pedagógicos, num contexto de maior

volume de trabalho administrativo e pedagógico dirigido à gestão escolar (PAES DE CARVALHO et al., 2014; OLIVEIRA, 2015).

No sentido de analisarmos a complexidade da gestão das escolas que ofereceram turmas de projetos em 2011, apresentamos a distribuição dessas escolas, tomando como parâmetro o porte, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2: Distribuição do total de escolas* X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2011 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte

| Porte da escola segundo o número de matrículas | Escolas com turmas de projetos | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Número de escolas, conforme o porte* | Escolas que ofereceram turmas de projetos | Relação entre o número de escolas que ofereceram turmas de projetos e o porte das escolas |
| | N Total | N | % |
| Pequeno porte Até 300 alunos | 95 | 9 | 9,4 |
| Médio porte Entre 301 e 700 alunos | 467 | 228 | 48,8 |
| Grande porte Entre 701 e 900 alunos | 178 | 136 | 76,4 |
| Enorme porte Mais de 900 alunos | 224 | 212 | 94,6 |
| Total | 964 | 585 | 60,6 |

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2011.

Nota: *Escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental. Foram excluídas escolas de atendimento exclusivo de Educação Infantil e Ensino Especial

De acordo com o Censo Escolar, em 2011 a rede municipal de ensino contava com 964 escolas de ensino fundamental que organizaram turmas do 3º ao 9º ano. Dentre essas escolas, 585 ofereceram projetos de correção de fluxo, que foram organizados, em 1.695 turmas conforme apresentado no Anexo 3. Embora a diversidade de projetos e a quantidade de turmas de matrículas tenham aumentado em relação ao ano anterior, o número de escolas não acompanhou esta variação. Ao contrário, diminuiu, evidenciando maior concentração de turmas de correção de fluxo nas escolas que organizaram os projetos.

Conforme os dados da Tabela 2, em relação ao ano anterior, há maior percentual de escolas de grande e enorme porte que ofereceram correção de fluxo. Estas escolas constituem 59,5% do total das escolas que organizaram turmas de projetos. Cabe sublinhar que os contextos destas escolas tendem a ser mais desafiadores para os gestores em relação às de menor porte, em face da complexidade que envolve a gestão. Tais escolas geralmente dispõem, além do

elevado número de turmas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, de etapas e modalidades de ensino diversas, como a Educação Infantil, a EJA e muitas vezes turmas do Ensino Especial.

Similarmente aos anos anteriores, em 2012 os projetos de correção de fluxo foram organizados predominantemente nas escolas de grande e enorme porte, conforme exposto na tabela apresentada a seguir.

Tabela 3: Distribuição do total de escolas* X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2012 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte

| Porte da escola segundo o número de matrículas | Escolas com turmas de projetos | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Número de escolas, conforme o porte* | Escolas que ofereceram turmas de projetos | Relação entre o número de escolas que ofereceram turmas de projetos e o porte das escolas |
| | N Total | N | % |
| Pequeno porte Até 300 alunos | 104 | 10 | 9,6 |
| Médio porte Entre 301 e 700 alunos | 453 | 190 | 41,9 |
| Grande porte Entre 701 e 900 alunos | 183 | 127 | 69,3 |
| Enorme porte Mais de 900 alunos | 232 | 209 | 90,8 |
| Total | 972 | 536 | 55,1 |

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2012.

Nota: *Escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental. Foram excluídas escolas de atendimento exclusivo de Educação Infantil e Ensino Especial

A Tabela 3 indica que 62,3% das escolas que ofereceram projetos de correção de fluxo concentram-se nas categorias grande e enorme porte. As escolas de pequeno porte foram as que registraram menor percentual de oferta de correção de fluxo (1,9%), apresentando declínio em relação ao ano anterior. Em relação à complexidade da gestão dessas escolas, chama a atenção que 90,8% das escolas de enorme porte tenham organizado turmas de projetos, em contraposição a 41,9% das escolas de médio porte e a 9,6 % das escolas de pequeno porte.

Em 2013, de acordo com os dados de matrícula do Censo Escolar, a rede municipal do Rio apresentou uma redução de 4% do número de turmas de projetos de correção de fluxo em relação ao ano anterior (ANEXO 3). Contudo, ao analisarmos os dados apresentados na Tabela 4 verificamos que, em relação ao ano anterior, houve aumento de 17% do número de escolas que ofereceram tais turmas. Podemos supor que esta ampliação permitiu maior dispersão de turmas

entre as escolas implementadoras, o que pode ter favorecido a interação entre a direção, a coordenação pedagógica e os professores dos projetos e o acompanhamento do processo de ensino-aprendizagem desenvolvido nestas turmas.

Tabela 4: Distribuição do total de escolas* X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2013 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte

| Porte da escola segundo o número de matrículas | Escolas com turmas de projetos | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Número de escolas, conforme o porte* | Escolas que ofereceram turmas de projetos | Relação entre o número de escolas que ofereceram turmas de projetos e o porte das escolas |
| | N Total | N | % |
| Pequeno porte Até 300 alunos | 121 | 15 | 12,3 |
| Médio porte Entre 301 e 700 alunos | 451 | 249 | 55,2 |
| Grande porte Entre 701 e 900 alunos | 178 | 145 | 81,4 |
| Enorme porte Mais de 900 alunos | 231 | 219 | 94,8 |
| Total | 981 | 628 | 64,0 |

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2013.

Nota: *Escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental. Foram excluídas inicialmente escolas de atendimento exclusivo de Educação Infantil e Ensino Especial

Em 2013, no que tange a distribuição das escolas em relação ao porte, a Tabela 4 informa que não houve mudanças significativas em relação ao ano anterior: 57,9% das escolas que ofereceram os projetos de correção de fluxo caracterizavam-se como escolas de grande e enorme porte. Cabe ressaltar que 94,8% das escolas de enorme porte ofereceram tais turmas.

O processo de redução de turmas e matrículas em correção de fluxo perdurou em 2014, sugerindo, a despeito da diversidade de projetos, uma tendência à redução da oferta de matrículas no processo de implementação (ANEXO 3).

De acordo com a Tabela 5, podemos pressupor que esta redução repercutiu no número de escolas que ofereceram projetos de correção de fluxo. Vale ressaltar, que comparado aos anos anteriores, 2014 apresenta o menor número de escolas com turmas de correção de fluxo.

Tabela 5: Distribuição do total de escolas* X escolas que ofereceram turmas de projetos de correção de fluxo em 2014 na rede pública municipal do Rio, conforme a categorização do porte

| Porte da escola segundo o número de matrículas | Escolas com turmas de projetos | | |
|--|--------------------------------------|---|---|
| | Número de escolas, conforme o porte* | Escolas que ofereceram turmas de projetos | Relação entre o número de escolas que ofereceram turmas de projetos e o porte das escolas |
| | N Total | N | % |
| Pequeno porte Até 300 alunos | 115 | 13 | 11,3 |
| Médio porte Entre 301 e 700 alunos | 484 | 201 | 41,5 |
| Grande porte Entre 701 e 900 alunos | 171 | 132 | 77,1 |
| Enorme porte Mais de 900 alunos | 208 | 185 | 88,9 |
| Total | 978 | 531 | 54 |

Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2014.

Nota: *Escolas cujo atendimento incluía turmas do 3º ao 9º ano do ensino fundamental. Foram excluídas inicialmente escolas de atendimento exclusivo de Educação Infantil e Ensino Especial.

Analogamente aos anos anteriores, em 2014 o percentual de escolas de enorme e grande porte sobressai no conjunto das instituições que ofereceram projetos, constituindo 59,7 do total. Conforme apresentado na 4ª coluna da Tabela 5, dentre as escolas de enorme porte 88,9% ofereceram turmas de projetos, contra 11,3% das escolas de pequeno porte.

A sequência de tabelas apresentada (Tabelas 1 a 5) confirma que as escolas de grande e enorme porte foram as que predominantemente organizaram turmas de correção de fluxo. Este cenário, conforme reportado pela literatura, constitui um desafio para que as equipes dirigentes e pedagógicas dediquem maior atenção ao trabalho a ser desenvolvido nessas turmas. Isto porque, tais escolas, que contam geralmente com elevado número de turmas e diversificado atendimento, apresenta características mais desafiadoras para a gestão, tanto pela dimensão da estrutura física, quanto pela gestão do pessoal e o trabalho pedagógico.

4.8.

Cobertura da política e relação demanda X oferta

Desde 1980, especialmente nos países da América Latina, as políticas focalizadas e compensatórias passaram a dominar a agenda das políticas públicas (SOUZA, 2007). O pressuposto que regeu e ainda rege a adoção destes modelos

de políticas é a equalização de direitos sociais, visando corrigir as desigualdades a que determinados grupos e estratos sociais estão mais expostos. Neste sentido, os governos propõem intervenções políticas, através de programas e projetos com o objetivo de reduzir/eliminar os efeitos das desigualdades que impedem o acesso aos direitos fundamentais.

Para Silva (2010), uma política compensatória tem por escopo “promover a melhoria das condições de vida de indivíduos e de famílias com o objetivo de garantir-lhes o acesso continuado a bens e serviços que assegurem vida digna, segundo padrões socialmente acatados de equidade social”. No âmbito das políticas educacionais, os programas e projetos de correção de fluxo enfatizam este caráter, na medida em que focalizam os alunos que apresentam atraso escolar de dois anos ou mais, a fim de criar condições para que avancem no processo de aprendizagem e alcancem os anos de escolaridade compatíveis com sua idade. Podemos afirmar que consignam princípios de distribuição da justiça escolar, considerando que preconizam assegurar oportunidades de permanência e sucesso no processo de escolarização.

A este respeito vale ressaltar que, na esfera destes projetos, as parcerias público-privadas são apresentadas como um recurso para suprir as falhas ou incapacidade dos governos na implementação da política educacional. Sob a égide desta lógica, sustentam que sob determinados padrões de qualidade e controle da sociedade civil, podem ser alcançados melhores resultados de aprendizagem propiciando ao aluno oportunidade de aprendizagem e consequente ingresso em ano escolar compatível com sua idade cronológica.

Em termos de efetividade destes projetos, um aspecto a ser considerado preliminarmente é a garantia do acesso, ou a cobertura da política. Dito de outra forma refere-se à capacidade do sistema abranger o público-alvo, que se constitui na população a ser atendida pelos projetos de correção de fluxo, e sobre a qual se propõe, em tese, mudar a realidade de fracasso escolar.

Se por um lado a capacidade de delimitar o público-alvo da política é, conforme afirmam Sabatier e Mazmanian (1993, p. 12), um aspecto que favorece o êxito da implementação, por outro, o alcance da efetividade implica em oportunizar, em termos quantitativos, a oferta da política àqueles que demandam ação do governo.

Neste sentido, pareceu-nos oportuno verificar, a partir de dados quantitativos, a cobertura da política. Para tanto, buscamos analisar a relação entre o número de alunos que efetivamente se constituía no público-alvo da política de correção de fluxo no período da pesquisa e o número de alunos matriculados nas turmas concernentes aos projetos de correção de fluxo. Os dados coletados provêm das bases de matrículas e de turmas do Censo Escolar de 2010, 2011, 2012 e 2014.

No primeiro movimento da exploração dos dados, para delimitação do público-alvo foram selecionadas as matrículas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental (excluídas as matrículas vinculados ao ensino especial) que apresentavam distorção idade-série de dois anos ou mais. Para tanto, foi criada a variável defasagem em cada ano de escolaridade nas bases de matrícula do Censo Escolar, tendo como referência para a idade dos alunos o mês de dezembro, conforme critério adotado pelo MEC/INEP. Ainda em consonância com o MEC/INEP excluímos as matrículas correspondentes à Educação Especial. A variável foi construída com 5 faixas de defasagem: sem defasagem, 1 ano de defasagem, 2 anos de defasagem, 3 anos de defasagem, 4 anos ou mais de defasagem⁶⁰. Consideramos que os alunos a ser focalizados na correção de fluxo, e que se constituíam no público-alvo da política, estavam localizados nas três últimas faixas da variável: alunos com dois anos ou mais de defasagem.

No segundo movimento, no intuito de verificarmos a abrangência da política, utilizamos a base de turmas do Censo Escolar a fim de contabilizar o total de matrículas em turmas de projetos de correção de fluxo⁶¹ em cada ano pesquisado.

Cabe sublinhar que durante a exploração dos dados foram encontradas informações divergentes entre os documentos oficiais, o registro das turmas no banco de dados do Censo Escolar em 2013 e 2014 e as informações coletadas nas

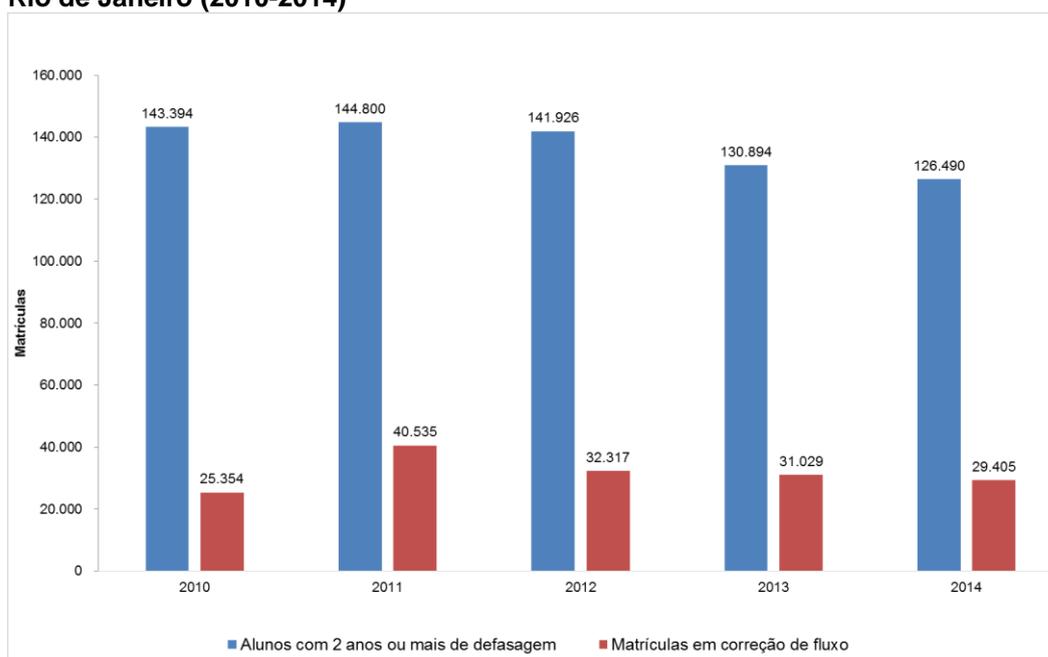
⁶⁰ A construção da variável demandou pesquisa junto a uma técnica do MEC/INEP responsável pelo Censo Escolar. Os esclarecimentos prestados por telefone e e-mail foram fundamentais para o desenho final da variável.

⁶¹ A identificação de tais turmas como turmas de projetos de correção de fluxo foi possível através do cotejamento de seus nomes/números expressos nas bases do Censo Escolar com os documentos oficiais.

entrevistas. Os registros de algumas turmas no Censo Escolar parecem expressar interpretações diferenciadas sobre a caracterização e a finalidade dos projetos ⁶².

No terceiro movimento comparamos o número de matrículas com distorção idade-série de dois anos ou mais com o número de matrículas em turmas de projetos de correção de fluxo, como exposto no gráfico a seguir.

Gráfico 3: Número de matrículas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental com distorção idade-série de 2 anos ou mais, comparado ao número de matrículas efetivas em projetos de correção de fluxo na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro (2010-2014)



Fonte: Censo Escolar MEC/INEP, 2010 a 2014.

Nota: O total de alunos matriculados do 1º ao 9º ano do ensino fundamental na rede municipal do Rio de Janeiro no período era: 545.228 em 2010; 534.320 em 2011; 527.347 em 2012; 517.719 em 2013 e 494.038 em 2014.

Em linhas gerais o Gráfico 3 evidencia que, entre 2010 e 2014, a política não foi efetiva em relação ao acesso de grande parte dos alunos que apresentavam

⁶² Em 2013 foram encontradas na base de turmas do Censo Escolar 356 turmas do projeto *Se Liga – “Realfabetização I”*, cujo grupamento, de acordo com os documentos oficiais era 81. Dentre essas turmas apenas 25 foram registradas como turmas de correção de fluxo, código 23. As demais foram registradas com o código 16 e 22, correspondendo respectivamente às turmas do 3º ano do ensino fundamental de 9 anos e turmas Multi (Multiseriadas) do ensino fundamental de 9 anos. Similarmente, em relação às turmas do projeto “Nenhum Jovem a Menos”, grupamento 77, as turmas foram registradas com o código 20, correspondente ao 7º ano do ensino fundamental. Na base de turmas do Censo Escolar de 2014, dentre as 334 turmas do projeto “*Realfabetização I*”, 309 foram registradas como turmas Multi do Ensino Fundamental (Multiseriadas). Em relação às turmas do projeto “*Realfabetização 2*”, foram encontradas 65 turmas registradas como turmas do 6º ano do Ensino Regular de 9 anos. No tocante às turmas do *Autonomia Carioca*, da FRM, apenas 6 turmas do *Aceleração 2* foram identificadas como correção de fluxo e 251 foram registradas com o código de 19, correspondente ao 6º ano do ensino fundamental de 9 anos. Em referência ao projeto *Aceleração 3*, 163 turmas foram registradas como turmas do 8º ano do ensino fundamental de 9 anos, enquanto 121 foram registradas como correção de fluxo, código 23.

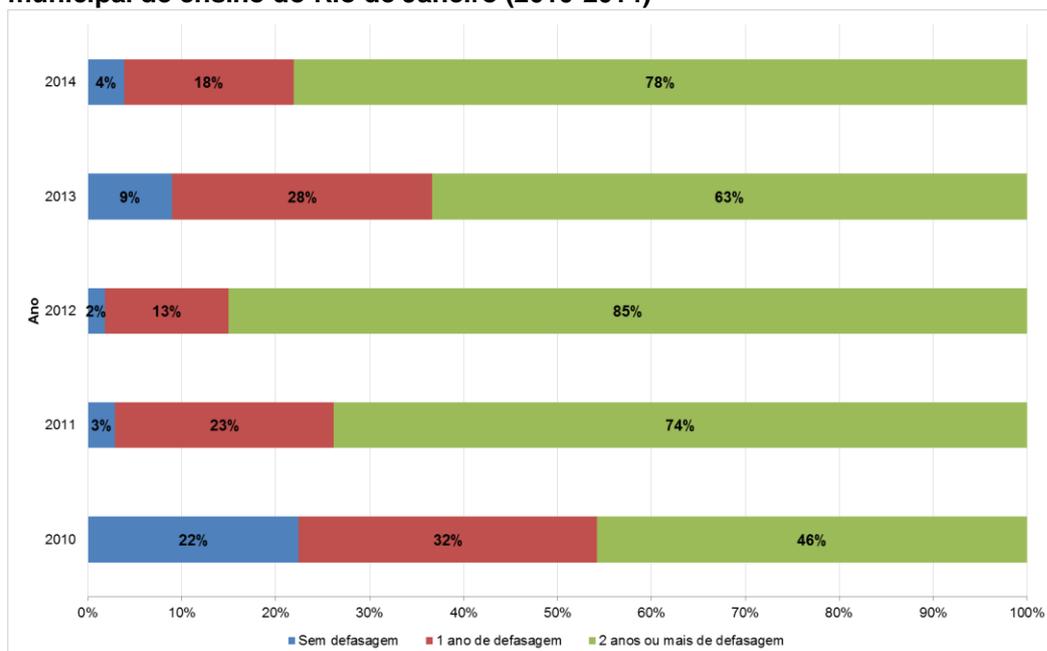
distorção idade-série aos projetos de correção de fluxo. Em termos percentuais, a cobertura da política atingiu o ápice em 2011 quando foi assegurado o acesso à correção de fluxo a 27,9% dos alunos que se constituíam no público da política. Em sentido inverso, o percentual mais baixo aparece em 2010, quando as matrículas nos projetos corresponderam apenas a 17,6% dos alunos com distorção idade-série.

É possível que os entraves operacionais reportados nas entrevistas, como o número de escolas nas quais foram organizadas as turmas de projetos e as dificuldades de convencer os pais a transferir os alunos para escolas mais distantes de suas casas a fim de assegurar a correção de fluxo tenham contribuído para este quadro. No entanto, não parecem suficientes para explicar a limitada cobertura da política e o vasto número de alunos que, a despeito da distorção idade-série, não foram atendidos pela política durante este período.

Usualmente as políticas públicas são escassas quanto à cobertura ou atendimento ao público. Neste sentido, considerados os limites que podem comprometer a oferta, espera-se que no processo de implementação seja atendida exclusivamente, ou prioritariamente, a população que se constitui no público-alvo da política. No caso da correção de fluxo, tratando-se de uma política compensatória, na qual alunos com defasagem escolar são focalizados, parece incontornável que o pré-requisito relacionado à distorção idade-série seja cumprido.

Verificamos então se as matrículas em correção de fluxo estavam associadas ao critério basilar da política: alunos com 2 anos ou mais de defasagem. Para tanto utilizamos a base de matrículas do Censo Escolar e realizamos o cruzamento da variável correspondente a matrícula em correção de fluxo (do 1º ao 9º ano do ensino fundamental) com a variável defasagem, mencionada anteriormente. Para esta análise reorganizamos a variável em três níveis de defasagem: sem defasagem, 1 ano de defasagem e 2 anos ou mais de defasagem. O gráfico seguinte apresenta o resultado deste cruzamento em termos percentuais, ou seja, a distribuição de matrículas em correção de fluxo no período de 2010 a 2014, de acordo com estes níveis de defasagem.

Gráfico 4: Percentuais de matrículas do 1º ao 9º ano do ensino fundamental em projetos de correção de fluxo, conforme os níveis de defasagem na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro (2010-2014)



Fonte: Censo Escolar MEC/INEP, 2010 a 2014.

De acordo com o Gráfico 4, o percentual de alunos matriculados em turmas de correção de fluxo, que não eram elegíveis para esta enturmação, chegou a corresponder a 54% do total das matrículas no ano de 2010. Observando-se a distribuição das matrículas entre os níveis de defasagem, aparentemente em 2012 houve maior rigor em relação ao atendimento ao público-alvo da política. Contudo, ainda assim, 15% das matrículas correspondia aos alunos que apresentavam 1 ano de defasagem, ou que não apresentavam sequer defasagem idade-série a ser corrigida.

Nas entrevistas com as técnicas da SME procuramos obter esclarecimentos sobre como e por que isto ocorreu, considerando: 1) o critério estabelecido de distorção idade-série para a enturmação dos alunos nos projetos de correção de fluxo e; 2) o elevado número de alunos que apresentavam distorção idade-série e que não foram cobertos pela política no decorrer do processo de implementação, como registrado no Gráfico 3.

Conforme explicado pelas técnicas, o atendimento aos não defasados e a insipiente cobertura ocorreu:

porque nem toda CRE consegue formar turmas [completas], nem sempre escolas próximas formam uma turma, [...] tem escolas que são tão distantes umas das outras que não tem número suficiente para formar uma turma, aí ficam alunos

defasados sem turma formada [*e por que os não defasados são atendidos pelo projeto?*] Em alguns projetos colocamos [alunos] só com um ano de defasagem [*e sem defasagem?*] Não tem. Um ano sim, no “Acelera 3”, um menino pode completar um ano só e tem uma vaga. Só se tiver vaga. Pode ser [que tenha aluno com um ano de defasagem], se tiver vaga, principalmente nos Acelerados terminais, no “Acelera 3”, a gente permite para completar turma, não vai prejudicar o menino...E a gente tem a lógica que é a seguinte, se você tem um aluno que está no quarto ano e ele não está alfabetizado e você tem um projeto, vamos atendê-lo. Sexto ano, o menino não está alfabetizado, tem vaga, tem turma, vamos atender, é um número menor, mas pode acontecer, [sem defasagem] agora é lógico, que a nossa prioridade são os defasados (TÉCNICA 2 da SME).

E a resposta para os defasados que não estão enturmados, é exatamente aquele núcleo de escolas, que não forma turma, aí a escola tem que absorver o seu menino e dar conta [...] fazer sua própria correção de fluxo, e seu próprio movimento de “realfabetização”. (TÉCNICA 3 da SME)

De acordo com as entrevistadas, portanto, houve uma flexibilização em relação ao objetivo dos projetos de correção de fluxo fixados tanto na formulação do Programa Reforço Escolar (como foi divulgado no Plano Estratégico da Prefeitura de 2009-2012) quanto em relação aos documentos que regulamentaram a organização de turmas de projetos no decorrer dos anos.

É importante considerar que no período estudado a SME adotou diferentes datas-bases a fim de regulamentar as matrículas e referenciar o cálculo da distorção idade-série dos alunos. Invariavelmente, tais datas distinguiram-se daquela adotada pelo MEC, que fixa o mês de dezembro para o cálculo da defasagem idade-série no Censo Escolar. Nestes termos, os critérios utilizados pela SME produziram, ainda que tenuemente, inconsistências em relação ao número de alunos com distorção idade-série no período pesquisado.

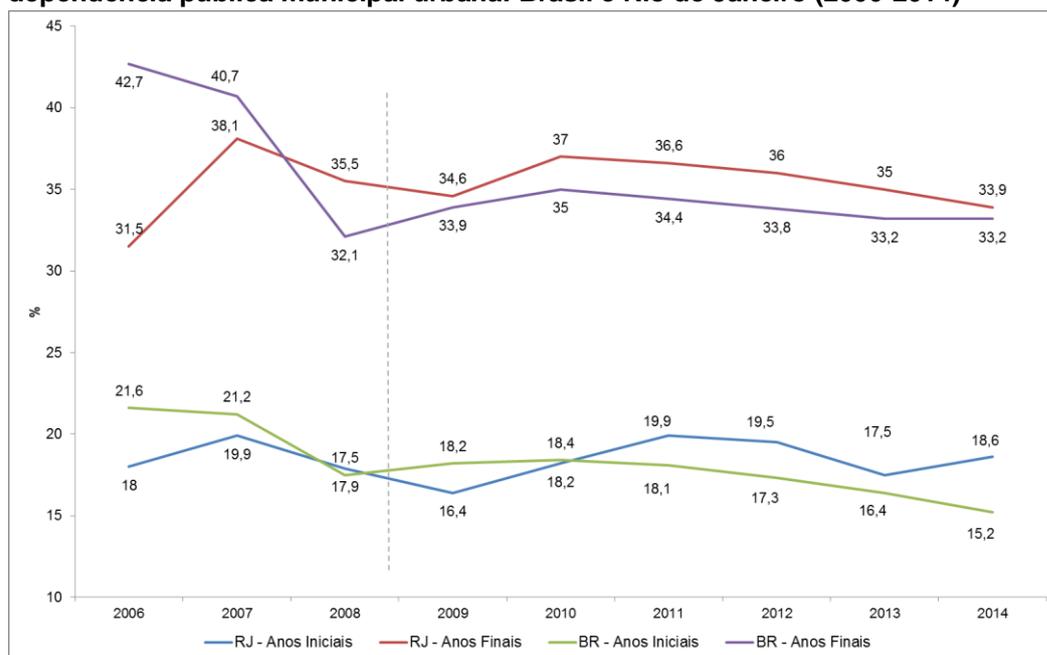
Cabe pontuar ainda, que não há menção em nenhum documento oficial quanto à proibição expressa de matrículas de alunos com menos de 2 anos de distorção idade-série nas turmas de projetos, corroborando a possibilidade de atendimento a alunos com dificuldades de aprendizagem, mas sem defasagem. Por outro lado, a forma como os projetos são organizados, com certa margem de autonomia e discricionariedade dos agentes implementadores, possibilita que alunos com defasagem não sejam transferidos para as escolas com projetos. É possível também que o critério de distorção idade-série não seja o único considerado para orientar a matrícula dos alunos nestas turmas. Estes eventos

possivelmente concorreram para um quadro de atendimento e de cobertura da política contrastante com o estabelecido nas disposições legais, como apresentado no Gráfico 3. Além disso, a variabilidade das regras ao longo do tempo, as mudanças constantes do desenho dos projetos e as condições frequentemente inadequadas para a implementação podem ter contribuído para que os agentes implementadores, especialmente os que se encontravam nas escolas, tenham exercido com relativa liberdade sua discricionariedade para lidar com estes fatores na implementação dos projetos.

Considerando as margens de autonomia dos agentes responsáveis pela gestão escolar, especialmente no que se refere à enturmação dos alunos, é importante ressaltar que pesquisas sobre a implementação da política poderiam contribuir para esclarecer como a política foi operacionalizada nos contextos escolares.

Parece razoável afirmar ainda que os aspectos reportados podem ter influenciado na conservação das elevadas taxas de distorção idade-série durante a implementação da política, como mostra o Gráfico 6 que apresenta a evolução das taxas de distorção idade-série da rede pública municipal do Rio de Janeiro em contraste com as taxas do Brasil. Esclarecemos que a exposição dos dados não implica em discutir a relação de causalidade entre os projetos de correção de fluxo e os resultados da política. Mas sim, obter uma radiografia da eficiência interna do sistema no que tange a redução da distorção idade-série, finalidade precípua dos projetos analisados nesta pesquisa.

Gráfico 5: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2006-2014)



Fonte: Censo Escolar MEC/INEP. Elaboração da autora

Conforme dados do Gráfico 5, no período de 2010 a 2014 as taxas de distorção idade-série da rede municipal do Rio de Janeiro, a despeito dos projetos de correção de fluxo, mantiveram-se acima das taxas nacionais.⁶³

Retomando a sequência da análise, os dois últimos capítulos desta tese apresentam o cerne desta pesquisa: o estudo das trajetórias escolares. A intenção é analisar a influência dos projetos de correção de fluxo sobre a escolarização e os desfechos escolares dos alunos entre 2010 e 2014.

Durante a organização dos passos da investigação optou-se pela prévia pesquisa de aspectos que envolveram a formulação e a implementação da política neste período. Buscamos, através desta abordagem, construir um panorama dos projetos no sentido de obter insumos para compreender o contexto e as estratégias da política no qual as trajetórias foram construídas.

Como reportado na literatura, fatores externos à escola, aos sistemas de ensino e mesmo à política, interferem neste processo e podem contribuir para que os alunos tenham trajetórias mais ou menos acidentadas, logrando desfechos escolares bastante distintos. Assim, a análise das trajetórias será analisada

⁶³ No período anterior a 2009 verificam-se taxas próximas e até inferiores às do Brasil, em meio às oscilações e irregularidades. Contudo, de acordo com os percentuais apresentados, aparentemente a política de Ciclos, implementada até 2008, produziu pouco efeito sobre o fluxo repercutindo timidamente sobre a distorção idade-série dos alunos e sobre o sistema.

observando-se a política de correção de fluxo, como uma intervenção pedagógica que atuou sobre as transições escolares, aliada à análise dos perfis sociodemográficos dos alunos que compõem a população do estudo.

5

O estudo das trajetórias escolares: revisão bibliográfica, percurso metodológico e perfil da população da pesquisa

Este capítulo apresenta a metodologia utilizada para responder à questão que se constitui no cerne desta pesquisa: como são as trajetórias escolares dos alunos que frequentaram as turmas de projetos de correção de fluxo e dos alunos que não frequentaram estas turmas? Complementarmente procura responder se há diferenças entre as trajetórias desses dois grupos de alunos observando no processo os perfis sociodemográficos dos alunos. Tais questões desencadearam os capítulos precedentes, nos quais foram discutidos e analisados aspectos da política de correção de fluxo implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro entre os anos de 2009 e 2014.

Neste ponto da pesquisa busca-se apresentar o instrumental analítico utilizado para a construção das trajetórias e dos desfechos escolares a partir das transições destes alunos no sistema de ensino com o intuito de responder às questões reportadas neste capítulo. Considerando a irrefutável característica compensatória preconizada pela política de correção de fluxo, pareceu-nos importante verificar como os projetos incidiam sobre as trajetórias e a escolarização dos alunos diferenciados pela matrícula em turmas que visam reduzir a distorção idade-série e o abandono escolar.

O capítulo discute, inicialmente, algumas contribuições do campo da Sociologia da Educação que focalizam o tema das trajetórias escolares. Em seguida é apresentado o caminho metodológico utilizado até o desenho final da pesquisa, considerando os limites e potenciais das fontes de dados, bem como os recursos utilizados para contornar tais limites. Posteriormente são apresentadas as características sociodemográficas dos alunos que integram a população da pesquisa. Neste ponto pretende-se descrever a heterogeneidade e as semelhanças dos perfis desses alunos relacionadas à defasagem idade-série e aos dados sociodemográficos disponíveis. É importante advertir aos leitores que diante dos limites metodológicos, relativos ao distanciamento desta pesquisa de um desenho

quase experimental, não é pretensão captar o efeito ou o impacto dos projetos de correção de fluxo sobre as trajetórias dos alunos.

5.1.

Síntese das contribuições da Sociologia da Educação

De acordo com Nogueira e Fortes (2004, p.59-60), pode-se compreender trajetória escolar como “percursos diferenciados que os indivíduos ou grupos de indivíduos realizam no interior dos sistemas de ensino”. Para os autores esses percursos podem ser mais ou menos bem-sucedidos, tanto em termos absolutos quanto relativos. Em termos absolutos, o êxito dos itinerários está relacionado à distância percorrida pelos alunos para alcançar determinado ponto do sistema num determinado período de tempo (no caso desta pesquisa 2010-2014), bem como à velocidade utilizada para chegar a este ponto e ao grau de prestígio social do ponto alcançado. Em termos relativos, os autores asseveram que a questão é mais complexa. É necessário definir as trajetórias escolares individuais em relação à probabilidade estatística destes percursos, considerando as origens sociais dos alunos. Portanto, neste caso, a expectativa de trajetórias mais ou menos bem-sucedidas está relacionada especialmente ao *background* familiar dos alunos.

Estudos consagrados da Sociologia da Educação, tributários dos *surveys* dos anos de 1960, como o Relatório Coleman e os trabalhos de Pierre Bourdieu, reafirmam que a origem social tem forte influência sobre o desempenho dos alunos e os destinos escolares. No entanto, embora seja indiscutível o peso da origem social, as pesquisas relacionadas ao efeito das escolas, ponderam sobre a influência e interação de outros fatores relacionados aos contextos escolares. Esta vertente de pesquisa apresenta evidências de que fatores relacionados aos processos escolares, aos sistemas de ensino, às políticas educacionais explicam parte dos resultados acadêmicos e podem diminuir ou reforçar as diferenças entre os grupos sociais, afetando desta forma os percursos escolares e seus desfechos.

Para Dubet (2008), os percursos escolares decorrem de um processo imbricado de hierarquização, proveniente tanto da arbitragem escolar quanto do contexto e da origem social do aluno. De acordo com o autor a escola republicana não conseguiu neutralizar os efeitos das desigualdades sociais sobre as desigualdades escolares. Embora o acesso tenha se expandido, as habilitações e

as formações prestigiosas continuam sendo quase monopólio da elite, dos mais favorecidos. Neste sentido, “o sistema escolar funciona como um processo de destilação fracionado durante o qual os alunos mais fracos, que são também os menos favorecidos socialmente são “evacuados” para as habilitações relegadas, de baixo prestígio e pouca rentabilidade” (2008, p. 27). O autor alerta que a distribuição das oportunidades escolares não reduz as desigualdades de origem e desta forma não permite que os alunos vislumbrem percursos equitativos. As diferenças iniciais se acentuam no decorrer das trajetórias escolares, por fatores associados às políticas educacionais, aos sistemas de ensino, às escolas, e às aguçadas desigualdades culturais entre os alunos.

Sem negligenciar da análise sobre os efeitos deletérios das escolas e dos sistemas de ensino sobre o processo de escolarização, Dubet (2003) pondera a respeito da diversificação de mecanismos e fatores que envolvem a ação da escola e que as diferencia na “capacidade de integrar os indivíduos num quadro institucional e cultural” e de minimizar as desigualdades particulares (2003, p. 10).

Discutindo os resultados do Pisa 2009 para América Latina, Crahay e Baye (2013) analisaram as diferenças entre as estruturas dos sistemas educacionais e as correlatas capacidades de promover justiça e equidade, comparando a distribuição de notas médias de Leitura e Matemática em países da OCDE conforme a origem social dos alunos. Na análise dos resultados os autores distinguem as estruturas dos sistemas educativos e os efeitos de suas políticas sobre a redução ou a ampliação do peso da origem social sobre o sucesso na escola e o aprendizado. Confirmando a tese precedentemente levantada pelos autores, os resultados evidenciam que, ainda que haja profundas distinções entre os países, “no nível dos sistemas educacionais, é possível visar conjuntamente à eficácia e uma redução das desigualdades sociais de sucesso” (2013, p.879). Tais evidências não refutam a relação entre a origem social, cultural e econômica dos pais sobre o desempenho dos alunos, na verdade lançam luz sobre os fatores que levam as estruturas dos sistemas educativos a reduzir ou, ao contrário, ampliar o peso da origem social sobre a aprendizagem e o êxito na escola.

Nesta perspectiva, a escolha do estudo de trajetórias escolares apoia-se no potencial que esta abordagem pode oferecer para explicar a relação entre o funcionamento de um determinado sistema de ensino, e a possibilidade de este

proporcionar aos alunos que nele estão integrados, acesso aos anos de escolaridade subsequentes e níveis hierarquizados de ensino.

5.2. O caminho metodológico

Originalmente esta pesquisa tinha o propósito de analisar o efeito ou o resultado da política de correção de fluxo e da distorção idade-série sobre o desempenho dos alunos, considerando como desempenho a proficiência em Matemática e Língua Portuguesa na Prova Brasil de 2013. Para tanto, pretendia-se comparar os resultados dos alunos do 9º ano que frequentaram turmas de projetos de correção de fluxo com os resultados de alunos, deste ano de escolaridade, que permaneceram em turmas regulares, que não foram matriculados em correção de fluxo no período de 2010⁶⁴ a 2013, mesmo sendo elegíveis de acordo com critérios estabelecidos para a enturmação nos projetos.

Para o estudo proposto seriam utilizados os questionários contextuais da Prova Brasil 2013, as bases do Censo Escolar e da Prova Brasil 2013. Através dos questionários contextuais seria possível obter informações sobre a escolaridade dos pais e posse de bens, dados que seriam utilizados como *proxy* do nível socioeconômico das famílias. Esta informação, adicionada às outras características dos alunos, permitiria fazer o pareamento entre grupos de alunos que participaram e que não participaram dos projetos de correção de fluxo utilizando um desenho de pesquisa quase experimental⁶⁵. As informações sociodemográficas complementares (raça/cor, sexo, atraso escolar), bem como os dados sobre as matrículas em turmas regulares e de correção de fluxo seriam obtidas através das bases do Censo Escolar. Os dados sobre as proficiências seriam obtidos na base da Prova Brasil.

⁶⁴ É importante lembrar que, embora a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro tenha implementado os projetos de correção de fluxo analisados nesta pesquisa, as informações referentes às matrículas e as turmas em correção de fluxo de 2009 não foram registradas no Censo Escolar, em vista da organização desses projetos ter ocorrido no final do primeiro semestre daquele ano.

⁶⁵ Os desenhos de pesquisa quase experimentais envolvem desenhos de pesquisas análogos aos desenhos experimentais que buscam estabelecer relação de causalidade, tendo o potencial de avaliar determinadas políticas, programas ou intervenções sociais. No entanto, descumprem alguns pressupostos básicos dos desenhos de pesquisas experimentais como: a aleatorização na atribuição dos grupos de controle e experimental. Contudo, mesmo sem garantir a máxima equivalência entre os dois grupos, através da aleatorização, nos modelos quase experimentais busca-se a máxima similaridade entre os grupos de controle e experimental, de modo que os dois grupos possam ser comparados (CANO, I. 2006, p. 69).

Durante a etapa exploratória da pesquisa concluímos que o percurso metodológico proposto não poderia ser levado a termo, em vista da ausência de uma chave de ligação comum que permitisse a junção das bases do Censo Escolar com as bases da Prova Brasil. A ausência desta chave de ligação se constituía num impedimento para dar prosseguimento ao delineamento inicial da pesquisa, considerando que as informações referentes aos alunos (matrículas em turmas regulares e em correção de fluxo, características sociodemográficas e proficiências) se constituíam em variáveis fundamentais para a realização da pesquisa.

Observada esta limitação definimos derradeiramente um novo delineamento metodológico, mantendo como princípio a análise da política sobre dois conjuntos de alunos. O objetivo era analisar os percursos escolares dos alunos matriculados no 4º ano do ensino fundamental em 2009, pareados a partir de características sociais semelhantes. Consideramos que o cotejamento com a distorção idade-série dimensionaria o atraso escolar e refletiria a capacidade do sistema de ensino em assegurar a aprendizagem no tempo adequado.

Em vista dos dados sobre a política de correção de fluxo da rede municipal do Rio de Janeiro analisada nesta pesquisa não constar na base do Censo Escolar em 2009 fixamos o ano de 2010 como o início das trajetórias escolares e delimitamos como população da pesquisa os alunos matriculados no 5º ano escolar neste ano letivo. Os alunos foram organizados em dois conjuntos (não matriculados em correção de fluxo entre 2011 e 2013 e matriculados em correção de fluxo em qualquer um desses anos letivos) de acordo com os sete desfechos encontrados para o ano letivo de 2014.

No modelo foram analisadas as trajetórias escolares a partir das transições observadas a cada ano letivo no sistema de ensino. Ou seja, a matrícula do aluno nos anos de 2011 a 2013, conforme o ano de escolaridade, a enturmação ou não em projeto, a modalidade e a etapa de ensino. Em cada trajetória foram observados os dados de defasagem idade-série e os perfis sociodemográficos dos alunos, notadamente: raça/cor, sexo, escolaridade da mãe, escolaridade do pai, e existência de registro que indique vulnerabilidade social (NIS). No caso de matrícula não compatível com as turmas do ensino regular verificou-se se o aluno era integrante de projeto de correção de fluxo ou de outra modalidade de ensino. Os desfechos foram analisados nos dois conjuntos de alunos, buscando-se

depreender as diferenças e semelhança entre as transições em cada conjunto e os perfis dos alunos. A defasagem do aluno constituiu-se como dado central da análise e foi cotejada nas trajetórias em face da capacidade de traduzir, em certa medida, o atraso escolar do aluno, como já reportado neste capítulo. Paralelamente foi captada a repetência, através da permanência no ano de escolaridade, conforme dados do Censo Escolar. Finalmente, para a montagem do desfecho em 2014 foi considerado o ano de escolaridade, a etapa e a modalidade de ensino alcançados pelo aluno, resultantes das transições escolares no período.

O Quadro 8 apresenta a descrição, a proveniência, bem como a caracterização das variáveis utilizadas na análise, considerando as fontes de origem.

Quadro 8: Variáveis utilizadas na análise

| Variável | Tipo | Descrição | Fonte |
|------------------------------|----------|--|--------------------------------|
| Sexo | Numérica | Indica o sexo do aluno (1=masculino e 2=feminino). | Censo Escolar |
| Raça/cor | Numérica | Indica a raça/cor do aluno a partir das categorias: 1=branca e 2=não branca. | Censo Escolar |
| Ano de Escolaridade em 2009 | Numérica | Indica o ano de escolaridade cursado pelo aluno na rede em 2009. (1=4º ano, 2=5º ano e 3=6º ano). | Base de matrículas do SCA 2009 |
| Escolaridade da mãe | Numérica | Indica o nível de escolaridade da mãe (0=analfabeto, 1=1º Grau, 2=1º Grau incompleto, 3= 2º Grau, 4 = Superior). | Base de matrículas do SCA 2009 |
| Escolaridade do pai | Numérica | Indica o nível de escolaridade do pai (0=analfabeto, 1=1º Grau, 2=1º Grau incompleto, 3= 2º Grau, 4 = Superior). | Base de matrículas do SCA 2009 |
| Indicador de vulnerabilidade | Numérica | Indica se o aluno possui NIS ou não. (0=não e 1= sim). | Base de matrículas do SCA 2009 |
| Ano de escolaridade | Numérica | Indica o ano, a modalidade e a etapa de ensino do aluno de acordo com as categorias do Censo Escolar ⁶⁶ . | Censo Escolar |

⁶⁶ Categorias referentes aos códigos que constitui a variável indicativa da etapa de ensino e ano de escolaridade no Censo Escolar (1=Educação Infantil – Creche; 2 = Educação Infantil - Pré-escola; 14=Ensino fundamental de 9 anos - 1º ano; 15=Ensino fundamental de 9 anos - 2º ano; 16=Ensino fundamental de 9 anos - 3º ano; 17=Ensino fundamental de 9 anos - 4º ano;18= Ensino fundamental de 9 anos - 5º ano; 19= Ensino fundamental de 9 anos - 6ºano; 20= Ensino fundamental de 9 anos - 7ºano; 21= Ensino fundamental de 9 anos - 8ºano; 41= Ensino fundamental de 9 anos - 9ºano; 25=Ensino médio – 1ª série; 26=Ensino médio – 2ª série; 27=Ensino médio – 3ª série, 28=Ensino médio – 4ª série, 29=Ensino médio não seriado, 30=Ensino médio Integrado – 1ª série; 31=Ensino médio Integrado – 2ª série; 32=Ensino médio Integrado – 3ª série; 33= Ensino médio Integrado – 4ª série; 34=Ensino médio Integrado Não Seriado; 35=Ensino médio Normal/Magistério – 1ª série; 36=Ensino médio Normal/Magistério – 2ª série; 37=Ensino médio Normal/Magistério – 3ª série; 38=Ensino médio Normal – 4ª série; 39=Educação Profissional – concomitante; 40=Educação Profissional Subsequente e 43=EJA - Presencial – Ensino fundamental anos iniciais; 44=EJA - Presencial – Ensino fundamental anos finais; 45=EJA - Presencial - Ensino médio; 46=EJA - Semipresencial – Ensino fundamental anos

| Variável | Tipo | Descrição | Fonte |
|---|------------|--|---------------|
| Nome da turma do aluno | Catégorica | Indica o número da turma na qual o aluno estava matriculado. | Censo Escolar |
| Identificação se o aluno estava em correção de fluxo | Numérica | Indica se o aluno estava matriculado em turma de correção de fluxo nos anos de 2010 a 2014. (0=não, 1=sim). | Censo Escolar |
| Identificação de quantidade de turmas de correção de fluxo pelas quais o aluno passou | Numérica | Indica a quantidade de turmas de correção de fluxo pelas quais o aluno passou entre os anos de 2011 e 2013 (1=1turma, 2=2turmas, 3=3turmas). | Censo Escolar |
| Indicador de defasagem | Numérica | Indica os níveis de defasagem do aluno. (1=sem defasagem, 1=1ano de defasagem, 2=2 anos de defasagem, 3=3 anos ou mais de defasagem). | Censo Escolar |
| Desfecho | Numérica | Indica o desfecho educacional do aluno em 2014, ao final da trajetória escolar. Construída a partir do cruzamento do ano de escolaridade em que o aluno se encontra em 2014, e as variáveis que indicam a turma categorizada segundo turma de projeto em 2014 e a evasão. (1=9ºano, 2=Ensino médio, 3= Ensino médio em 2013e fora do sistema em 2014; 4=5,6º,7º ou 8º ano do Ensino fundamental, 5=EJA Ensino fundamental, 6=Turma de Projeto e 7= Fora do Sistema). | Censo Escolar |

Fonte: Censo Escolar 2010 a 2014 e Banco de Matrículas da rede municipal - SCA 2009.

No tocante a esta pesquisa é importante ressaltar o caráter de “intervenção pedagógica” dos projetos de correção de fluxo e ponderar sobre os instrumentos, critérios de avaliação e resultados dos alunos aferidos pelo Instituto Ayrton Senna (IAS) e pela Fundação Roberto Marinho (FRM). Neste âmbito, tanto o IAS quanto à FRM prescrevem as orientações para os professores que avaliam esses alunos a partir de habilidades e competências pré-determinadas. A avaliação do desempenho, as transições entre os projetos e o retorno às turmas regulares são condicionadas por critérios definidos aprioristicamente pelas referidas organizações, corroborados pela SME através das parcerias estabelecidas. Por

iniciais; 47=EJA - Semipresencial – Ensino fundamental, anos finais; 48=EJA - Semipresencial - Ensino médio; 60=EJA - Presencial - Integrado à Ed. Profissional de Nível Fundamental – FIC; 61=EJA - Semipresencial - Integrado à Educação Profissional de Nível Fundamental - FIC 62=EJA - Presencial - Integrado à Ed. Profissional de Nível Médio; 63=EJA - Semipresencial - Integrado à Ed. Profissional de Nível Médio; 65=EJA - Presencial – Ensino fundamental Projovem Urbano).

outro lado, não podem ser ignorados os fatores intervenientes relacionados aos agentes escolares que atuam no âmbito da política.

5.3.

As fontes de dados

As informações utilizadas para o estudo das trajetórias são provenientes de três fontes de dados, conforme apresentado no quadro de variáveis: 1) as bases de matrículas do Censo Escolar de 2010 a 2014; 2) as bases de turmas do Censo Escolar deste mesmo período; 3) a base de matrículas da SME, do Sistema de Controle Acadêmico (SCA) do ano de 2009.

5.3.1.

O Censo Escolar

O Censo Escolar é um levantamento estatístico anual da educação básica brasileira que permite traçar um panorama da educação no tocante ao rendimento (aprovação e reprovação), à movimentação escolar (abandono e transferência), à distorção idade-série, à infraestrutura das escolas. Ainda que de forma limitada, apresenta dados sobre o perfil dos alunos e dos professores que atuam em regência de turma conforme o ano da coleta da informação.

A última quarta-feira do mês de maio é a data de referência da coleta de informações do Censo Escolar, que ocorre por meio de um sistema eletrônico denominado Educacenso, através do preenchimento de quatro formulários: turmas, matrículas, escolas e professores. As informações prestadas pelos gestores escolares nesses formulários originam as bases de dados do Censo Escolar que, desde 2007, tem além da escola e da turma, os dados por aluno (matrícula) e por professor como unidades de análises.

As bases de matrículas e turmas do Censo Escolar forneceram dados referentes aos perfis dos alunos, (sexo, raça/cor). A repetência dos alunos foi observada através da variável que capta a etapa e o ano de ensino no qual o aluno está matriculado. As bases de turmas do Censo Escolar possibilitaram a identificação das turmas de projetos de correção de fluxo organizadas pela SME entre 2010 a 2014 e a vinculação das matrículas dos alunos aos projetos a partir dos nomes/números das turmas cotejada nas Portarias e Resoluções de matrículas.

O atraso escolar foi verificado através dos níveis de defasagem dos alunos por meio da variável de defasagem criada para cada ano de escolaridade do ensino fundamental (1º ao 9º ano), nas bases de matrículas de 2010 a 2014. A data de referência utilizada foi 31 de dezembro, conforme critério estabelecido pelo MEC-INEP. Cada variável, conforme mencionado em capítulo anterior, foi construída com 5 níveis de defasagem: sem defasagem, 1 ano de defasagem, 2 anos de defasagem, 3 anos de defasagem e 4 anos ou mais de defasagem. Neste capítulo os níveis de defasagem foram agrupados em três: sem defasagem, 1 ano de defasagem e 2 anos ou mais de defasagem.

A despeito do manancial de dados abrigados nas bases do Censo Escolar, um de seus limites é a ausência de variáveis que possam captar ou estimar os níveis socioeconômicos (NSE)⁶⁷ dos alunos. Esta limitação precisa ser contornada pelos pesquisadores, posto que este construto “aparece em inúmeros estudos como variável explicativa ou de controle para a análise de diversos fenômenos sociais”, como afirmam Alves e Soares (2009, p. 2). No caso desta pesquisa, em particular, a ausência de uma variável capaz de expressar o NSE se constituía como um limite para as operações estatísticas que pretendiam analisar os percursos escolares. Isto porque o NSE, em conjunto com as variáveis sociodemográficas selecionadas, seria utilizado para analisar as hierarquias sociais e as diferenças e semelhanças presentes nos dois conjuntos de alunos focalizados nesta pesquisa.

Assim, foi utilizada como terceira fonte de dados o banco de matrículas da Secretária Municipal de Educação, abrigado no Sistema de Controle Acadêmico de 2009 (SCA), considerando as informações sobre os alunos contidas nesta fonte.

⁶⁷ O nível socioeconômico é um construto teórico, uma variável latente (ou seja, não é claramente observável), aplicado empiricamente para explicar a estrutura hierárquica da sociedade. O índice, utilizado originalmente em surveys internacionais, foi elaborado após o escalonamento hierarquizado de ocupações, considerando o prestígio dessas ocupações em relação à renda e educação. No Brasil, estudos sobre mobilidade social construíram uma escala de status socioeconômico combinando o nível educacional e o nível de rendimentos dos indivíduos dentro de cada título ocupacional registrados na PNAD. Outras alternativas têm sido utilizadas para a construção do NSE, através de variáveis observáveis como a renda/posse de bens e a escolaridade (Alves; Soares, 2009). O NIS, Número de Identificação Social, tem sido utilizado em pesquisas nacionais como uma *proxy* da pobreza, pois está associado ao risco de vulnerabilidade social, em vista que o NIS está relacionado ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal cujos beneficiários são notadamente famílias que se encontram na faixa da pobreza ou extrema pobreza.

5.3.2.

A base de matrículas dos alunos da SME: o Sistema de Controle Acadêmico (SCA)⁶⁸

Para esta pesquisa utilizamos preliminarmente as informações do banco de matrículas de 2009 da SME referentes aos alunos que cursaram o 4º, 5º e 6º ano. Este recorte se justifica em face da focalização destes anos de escolaridade no teste diagnóstico em março de 2009 para verificação dos níveis de alfabetismo e posterior encaminhamento para turmas de projetos que visavam “realfabetizar”⁶⁹ e corrigir a defasagem idade-série⁷⁰. Contudo, as matrículas referentes à correção de fluxo não foram registradas no Censo Escolar, tendo em vista que tais turmas foram organizadas no final de primeiro semestre de 2009, após o preenchimento do Censo Escolar que ocorreu na última quarta-feira de maio. Assim, consideramos o ano de 2010 como o início da trajetória dos alunos, posto que poderíamos captar as matrículas em correção de fluxo a partir deste ano letivo. O ano de 2014 foi fixado como situação final do desfecho analisado no modelo. Vale ressaltar que o desfecho plausível para os alunos matriculados no 5º ano em 2010, num fluxo escolar regular ou regularizado, seria o 9º ano do ensino fundamental em 2014.

⁶⁸ Até recentemente o Sistema de Controle Acadêmico (SCA) se constituía no software que possibilitava o gerenciamento on-line e a obtenção de informações do banco de dados das matrículas dos alunos, tais como: como número de identificação de matrícula na rede, frequência, desempenho, movimentação, participação em projetos, NIS e outras informações atinentes aos dados da ficha de matrícula do aluno. Além dessas informações o SCA fornecia dados cadastrais da escola, informações sobre a organização das turmas e possibilitava a emissão de documentos escolares. O Sistema, desenvolvido em 1997, além de migrar informações para o Censo Escolar, gerava também relatórios operacionais e gerenciais referentes aos programas federais, como o Bolsa Família, por exemplo. A fim de ampliar a capacidade informacional o Sistema passou por diversas atualizações até ser substituído progressivamente, a partir de 2011, pelo Sistema de Gestão Acadêmica (SGA). O novo Sistema incorporou dados do Cartão Família Carioca, dos Registros de Classe dos professores e de projetos desenvolvidos na rede que foram ampliados nos últimos anos.

⁶⁹ Como aludido, o termo “realfabetizar” foi incorporado pela SME ao Projeto *Se Liga*, cujo objetivo destacado no site do IAS é alfabetizar alunos com distorção idade-série dos anos iniciais do ensino fundamental. O uso do termo corresponde a uma declaração da Secretária de Educação ao trabalho a ser realizado com os alunos designados analfabetos funcionais da rede municipal do Rio em 2009.

⁷⁰ Os alunos que cursaram o 4º, o 5º e o 6º ano de escolaridade em 2009 e que no teste diagnóstico realizado em março de 2009 apresentaram níveis de alfabetismo 1 e 2, além de defasagem idade-série, foram encaminhados para projetos de correção de fluxo no final do primeiro semestre em 2009. No caso dos alunos do 4º e 5º ano os alunos foram encaminhados para o Projeto *Se Liga* (no caso dos alunos do 6º ano os alunos foram encaminhados para o *Fórmula da Vitória*, no contra turno). Os alunos testados com níveis de alfabetismo 3, 4 e 5 permaneceram nas turmas regulares. Para os alunos matriculados nas turmas de correção de fluxo que apresentavam defasagem idade-série e que foram aprovados ao término do ano letivo previa-se a permanência em turmas de correção de fluxo no ano de 2010.

O banco de dados de matrículas da SME apresentava como vantagem um conjunto de variáveis complementares ao Censo Escolar, extraídas da ficha cadastral de matrícula, capazes de caracterizar os níveis socioeconômicos dos alunos, tais quais: escolaridade dos pais, NIS (Número de Identificação Social) e endereço.

Adicionalmente, a base possibilita à SME à incorporação do Código de Identificação do aluno no INEP, variável que se constituía como a chave de ligação entre as três bases de dados na pesquisa.

Cabe esclarecer que os dados cadastrais da ficha de matrícula, relacionados ao perfil sociodemográfico do aluno, tais como: sexo, raça/cor, endereço, escolaridade e ocupação dos pais, são provenientes das declarações prestadas pelos pais e responsáveis na ocasião da matrícula do aluno e através de atualizações dos dados cadastrais posteriormente.

Em relação à base, de acordo com informações de técnicos do IPANRIO⁷¹, os dados dos alunos correspondiam às informações de abril de 2009, após a conclusão das fases de matrículas do início do ano letivo e utilizadas como ponto de partida para as movimentações (transferências) dos alunos na rede de ensino a partir do primeiro bimestre.

A organização da base de matrículas da SME de 2009

Na base original de matrículas constavam 183.319 casos, referentes à: 54.107 matrículas no 4º ano, 54.275 matrículas no 5º ano e 74.937 matrículas no 6º ano de escolaridade.

Durante a análise exploratória inicial verificou-se que 47.280 (26%) dos casos não possuíam Código de Identificação do INEP. Entretanto, dentre esses casos havia grande incidência de duplicidade. Assim, o trabalho inicial era a identificação das duplicidades e tratamento das mesmas⁷².

⁷¹ O IPANRIO, Empresa Municipal de Informática da Cidade do Rio de Janeiro é a empresa prestadora de serviços vinculada à Secretaria Municipal de Administração – SMA que administra os recursos de Tecnologia da Informação da Prefeitura. De acordo com o site da Empresa, no período de 2009 a 2012 foram entregues à SME os seguintes sistemas: Gestão Acadêmica, Matrícula Digital e Desempenho Escolar.

⁷² Observamos que os casos duplicados ocorriam por nomes e por números de matrículas no SCA. Foram tratados inicialmente os casos de duplicidade dos homônimos perfeitos. Neste caso foi realizado o cruzamento dos números de matrículas desses alunos com a data de nascimento e o nome da mãe. Em seguida foram analisados os casos de duplicidade que embora apresentassem matrículas diferentes na base de matrículas da SME, continham os mesmos nomes de mães, datas

Após o tratamento dos casos duplicados a base de matrículas da SME 2009 foi reduzida a 174.983 casos, retirando-se 8.336 casos, que representa menos de 5% do total de matrículas da base inicial. De acordo com a tabela 6, a maior concentração de alunos é no 6º ano de escolaridade, correspondendo a 40,7% dos alunos. Este dado é compatível à distribuição de matrículas na base do Censo Escolar no período de 2009 a 2014, no qual a concentração de alunos no 6º ano de escolaridade é proeminente em comparação aos outros anos de escolaridade.

Tabela 6: Distribuição de matrículas do 4º, 5º e 6º ano na base de matrículas da SME em 2009

| Ano de escolaridade | Matrículas | % |
|---------------------|------------|------|
| 4º Ano | 51.638 | 29,5 |
| 5º Ano | 52.074 | 29,8 |
| 6º Ano | 71.271 | 40,7 |
| Total | 174.983 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME, 4º, 5º e 6º ano, 2009.

Durante as inferências no banco de dados chamou a nossa atenção a discrepância entre os números de matrículas do 4º, 5º e 6º anos, referente à base de matrículas entregue pelo IplanRio⁷³, e os números de matrículas destes anos de escolaridade na rede pública municipal do Rio de Janeiro registrados no Censo Escolar 2009, conforme exposto na tabela 7⁷⁴.

de nascimento e CEP. Estes casos, possivelmente, se constituíam em alunos que passaram por transferências internas (dentro da rede municipal), ou que após transferências externas (para fora da rede municipal) retornaram à rede, além daqueles alunos que por outros motivos foram reconduzidos às escolas de origem. Assim, na base, cada linha destes casos correspondia à entrada de uma designação (numeração) de escola diferente vinculada à mesma matrícula do banco de dados da SME, sinalizando registros duplos e até triplos de matrículas no banco de dados da SME. Ao final do tratamento foram observados ainda 144 casos (66 incluídos inadequadamente em escolas diferentes, mas com o mesmo número de identificação de matrícula e 78 casos de alunos que apresentavam o mesmo nome, data de nascimento e nome de mãe, mas número de matrículas diferentes).

⁷³ O IplanRio é empresa de informática, vinculada à Secretaria de Administração, que administra a tecnologia de informação da Cidade do Rio de Janeiro.

⁷⁴ De acordo com informações do setor responsável pelo Censo Escolar na SME, a diferença entre os dados das duas bases refere-se ao momento de captação dos dados (anterior à base de dados correspondente ao fechamento do Censo Escolar 2009 da SME) e à ausência das matrículas dos alunos em correção de fluxo que, de acordo com esses agentes, integraria outra base de dados complementar aquela entregue pelo IPANRIO. Após este esclarecimento foi solicitada à SME a entrega da base de matrículas do SCA 2010 com todas as matrículas dos alunos do 4º, 5º e 6º ano, compatível com as matrículas do Censo Escolar. A SME autorizou que o IPLAN RIO entregasse a base para fins de pesquisa. No entanto, até a finalização desta pesquisa a base não foi cedida.

Tabela 7: Comparação de matrículas no 4º, 5º e 6º ano na rede pública municipal em 2009, conforme as bases de matrículas do Censo Escolar e da Secretaria Municipal de Educação (SME)

| Ano de escolaridade | Matrículas Censo 2009 | Matrículas registradas na base da SME 2009 |
|---------------------|-----------------------|--|
| 4º Ano | 65.532 | 51.638 |
| 5º Ano | 55.270 | 52.074 |
| 6º Ano | 83.880 | 71.271 |
| Total | 204.682 | 174.983 |

Fonte: Base de matrículas do Censo Escolar e da SME, 4º, 5º e 6º ano, 2009. Elaboração da autora.

Após o tratamento dos primeiros casos duplicados, comparando-se as duas tabelas, nota-se que houve perda de 13.894 de matrículas do 4º ano (21%), 3.196 matrículas do 5º ano (6%) e 12.609 matrículas do 6º ano (15%) na base de matrículas da SME em relação ao Censo Escolar.

É importante relembrar que na base bruta da SME, sem o tratamento dos casos duplicados, havia 183.319 alunos, dos quais 26% não apresentavam código de identificação no INEP (ID_INEP).

Após o tratamento dos casos duplicados foi observada a ausência do Código de Identificação no INEP em 44.685 casos dentre os 174.983 na base de matrículas da SME.⁷⁵ Ou seja, 25,5% dos alunos desta base não apresentava vinculação da matrícula da SME ao código do INEP. A maior percentual de alunos sem o registro do código INEP concentrava-se nos alunos do 6º ano, dos quais, 12,7% não possuíam esta informação, seguidos dos alunos do 5º ano (6,9%) e dos alunos do 4º ano (5,9%).

Em virtude do código do INEP se constituir como a variável chave de ligação entre a base de matrículas da SME de 2009 e a base do Censo Escolar, as matrículas que não possuíam o código INEP foram excluídas da base que originou as análises.

Neste ponto, a fim de verificarmos se a retirada desses casos afetaria e/ou distorceria a análise, acarretando uma perda enviesada de dados, comparamos as características sociodemográficas dos dois grupos de alunos. O objetivo era

⁷⁵ Embora o código INEP permita obter informações sobre os alunos nas bases do Censo Escolar, bem como a exportação dos dados de matrículas da SME para o Censo Escolar, até o momento desta pesquisa a SME não vinculava usualmente o número de identificação do código INEP ao número de matrículas da base de dados da SME.

observar a equivalência entre as características dos alunos com código INEP e sem código INEP, do 4º e do 5º ano, que integravam a base de matrículas em 2009 (cujo total de matrículas era 103.712), considerando que estes alunos seriam os elegíveis para o 5º ano em 2010. A preocupação era se a retirada acarretaria a perda dos alunos mais desfavorecidos socialmente, impossibilitando generalizações na análise.

A partir do cruzamento das variáveis: ano de escolaridade do aluno em 2009 e indicador se o aluno possui código INEP foi obtido o resultado descrito na tabela a seguir.

Tabela 8: Matrículas no 4º e 5º ano conforme código INEP – Censo Escolar 2009

| Ano de escolaridade em 2009 | Indicador se o aluno possui código INEP | | Total |
|-----------------------------|---|---------------|----------------|
| | Não possui | Possui | |
| 4º Ano | 10.391 | 41.247 | 51.638 |
| 5º Ano | 12.065 | 40.009 | 52.074 |
| Total | 22.456 | 81.256 | 103.712 |

Fonte: Base de matrículas da SME, 4º, 5º e 6º ano, 2009. Elaboração da autora.

Assim, na próxima tabela estão organizadas as frequências das variáveis que retratam as características sociodemográficas destes dois grupos de alunos: alunos matriculados no 4º ano e no 5º ano em 2009, de acordo com o registro do código INEP na base de matrículas da SME em 2009.

Tabela 9: Verificação de equivalência entre as características dos alunos com registro de Código INEP e dos alunos que não apresentam registro de Código INEP na base de matrículas da SME 2009

| Alunos conforme Código INEP | | Sexo ⁷⁶ | | Raça/cor ⁷⁷ | | Escolaridade da mãe ⁷⁸ | | | | NIS ⁷⁹ | |
|-----------------------------|---|--------------------|--------------|------------------------|--------------|-----------------------------------|--------------------|------------------|--------------------|----------------------------|--------------|
| | | Masculino | Feminino | Branca | Não Branca | Analfabeta | 1º Grau Incompleto | 1º Grau Completo | 2º Grau e Superior | Sem registro da informação | Possui NIS |
| COM CÓDIGO INEP | N | 39999 | 41077 | 28502 | 47746 | 1310 | 22516 | 30975 | 15804 | 10651 | 33346 |
| | % | 49,2 | 50,6 | 35,1 | 58,7 | 1,6 | 27,7 | 38,1 | 19,5 | 13,1 | 41,0 |
| SEM CÓDIGO INEP | N | 11221 | 11220 | 8740 | 12459 | 382 | 6060 | 7315 | 5370 | 2969 | 6004 |
| | % | 50,0 | 50,0 | 38,9 | 55,5 | 1,7 | 27,0 | 32,6 | 25,5 | 13,2 | 26,7 |
| TOTAL | N | 51220 | 52297 | 37242 | 60205 | 1692 | 28576 | 38290 | 21534 | 13620 | 39350 |
| | % | 49,4 | 50,4 | 35,9 | 58,1 | 1,6 | 27,7 | 36,9 | 20,7 | 13,1 | 37,9 |

Fonte: Base de matrículas da SME, 4º, 5º e 6º ano 2009. Base de dados de matrícula da SME 2010. Elaboração da autora

Os dados da Tabela 9 permitem constatar que as variações entre os percentuais de raça/cor e sexo entre os alunos que possuem e não possuem Código INEP são

⁷⁶ Em relação à variável sexo, observou-se dados faltantes de 180 casos (0,2%) entre os alunos com código do INEP e 15 (0,1) entre os alunos sem código INEP. Na totalidade dos alunos este número corresponde a 195 casos (0,2%).

⁷⁷ Em relação à variável raça/cor constataram-se 957 dados faltantes entre os alunos com código INEP (1,2%) e 181 (0,8), entre os alunos sem código INEP. Verificou-se ainda 4051 (5%) de não declaração de raça/cor entre os alunos com código do INEP e 1076 (4,8%) entre os alunos sem código INEP. Em relação à população, 1138 são dados faltantes e 5127 (5,9%) não declararam a raça/cor. Cabe esclarecer que em vista de não ser possível obter as informações sobre raça/cor e sexo dos alunos que não possuíam código INEP através do Censo Escolar, os dados relacionados a estas variáveis, (tanto para os alunos com código INEP, quanto para os alunos sem código INEP) foram obtidos através da base de matrículas de 2010 da SME utilizada pelo Observatório da Educação. A chave de ligação utilizada foi o número de identificação de matrícula do aluno na SME (número de matrícula no SCA 2010). Ainda em relação à raça/cor, cabe ressaltar que as pesquisas adotam métodos diferentes de agrupamento das categorias que classificam a população brasileira (branco, preto, pardo, indígena, amarelo), tendendo a reunir pardos e pretos no mesmo grupo ou a separá-los. Nesta pesquisa adotamos o agrupamento entre brancos e não brancos que será observado doravante nas análises. Em outros segmentos do texto foram desprezados os percentuais de não declarados que permaneceu, em média, na faixa de 6%.

⁷⁸ Em relação à variável raça/cor constataram-se 957 dados faltantes entre os alunos com código INEP (1,2%) e 181 (0,8), entre os alunos sem código INEP. Verificou-se ainda 4051 (5%) de não declaração de raça/cor entre os alunos com código do INEP e 1076 (4,8%) entre os alunos sem código INEP. Em relação à população, 1138 são dados faltantes e 5127 (5,9%) não declararam a raça/cor.

⁷⁹ Dentre os alunos com código INEP, 47910 (59%) não possuem NIS, enquanto no grupo sem código INEP, 16452 (73,3%) não possuem. Em relação à totalidade das matrículas 64362 (62,1%) dos alunos não possui NIS.

pouco acentuadas. No tocante à escolaridade das mães, em ambos os conjuntos se nota maior incidência de mães que concluíram o 1º Grau. No entanto, os maiores percentuais de mães cujos níveis de escolaridade correspondem ao 2º Grau e Curso Superior estão concentrados entre os alunos que não possuem Código INEP. Em relação ao NIS, aspecto de maior distinção entre os dois conjuntos, há um número relativamente maior de alunos que possuem o Número de Identificação Social entre aqueles que não possuem Código INEP.

A partir dos resultados apresentados, foram excluídas as matrículas dos alunos sem o registro do Código INEP, ficando a base de matrículas da SME de 2009 com 130.298 matrículas correspondentes ao 4º, 5º ano e 6º ano com código INEP, cujas variáveis foram migradas para as bases do Censo Escolar 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Durante a junção das bases ocorreu perda de 15.030 casos relacionados possivelmente à evasão de matrículas do 4º, 5º e 6º ano de escolaridade nos anos letivos de 2010 a 2014. Os casos relacionados às matrículas do 5º ano em 2010 (desaparecidos entre 2010 e 2014) foram integrados a base passando a constituir o conjunto de 4.224 alunos caracterizado pelo desfecho “fora do sistema”. É importante ressaltar que estes casos não se restringem a abandono, mas dizem respeito também às mudanças dos alunos para outros Estados da Federação e falecimentos, entre outras situações não captadas por esta pesquisa.

5.4.

Os perfis sociodemográficos e os níveis de defasagem dos alunos que compõem a população da pesquisa

Para o estudo de trajetórias, como mencionado anteriormente, foram selecionadas as matrículas do 5º ano de escolaridade em 2010, correspondentes aos alunos aprovados do 4º para o 5º ano e aos reprovados no 5º ano, provenientes da base de matrículas de 2009. Conforme a Tabela 10, a população da pesquisa, foco deste segmento do capítulo, corresponde a 40.476 matrículas⁸⁰.

⁸⁰ Neste conjunto de alunos foram observadas 11 matrículas, ou casos, que apresentavam registros de anos de escolaridade incongruentes, como por exemplo, matrículas vinculadas à educação infantil. Considerando que as incongruências se referiam a erros de registros no Censo, os casos foram retirados, ficando a base organizada com 40.476 matrículas.

Tabela 10: Distribuição de matrículas que compõem a base final do 5º ano em 2010

| Composição do 5º ano em 2010 | N | % |
|-------------------------------------|---------------|------------|
| Aprovados do 4º ano | 37.348 | 92,3 |
| Reprovados do 5º ano | 3.128 | 7,7 |
| Total | 40.476 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME (SCA 2009) e Censo Escolar 2010

No tocante aos dados apresentados na Tabela 10, reiteramos que serão analisadas as trajetórias escolares de dois conjuntos de alunos integrantes da população assim classificados: 1) alunos que não foram matriculados em turma de correção de fluxo em 2011, 2012 e 2013; 2) alunos que foram matriculados em turmas de correção de fluxo em qualquer um destes anos. Vale ressaltar que o ano de 2014 não integra os percursos porque corresponde ao desfecho das trajetórias, assim como o ano de 2010, que constitui o início das trajetórias de ambos os conjuntos de alunos.

Na Tabela 11 são apresentados os dados sociodemográficos que caracterizam estes alunos. Tais dados são provenientes do Censo Escolar de 2014⁸¹ e da base de matrículas da SME em 2009. O objetivo desta exposição é verificar as semelhanças e diferenças atinentes aos perfis dos dois conjuntos que compõem a população da pesquisa.

⁸¹ Em relação às variáveis sexo e raça/cor foram utilizados inicialmente os dados do Censo Escolar 2014 para as matrículas que possuíam código INEP, por se constituir na última fonte de informações sobre as características desses alunos. Considerávamos que tais informações permaneceriam inalteradas nas bases do Censo Escolar no período estudado. Os dados migrados da base de matrículas da SME para a base do Censo seriam mantidos conforme a ficha cadastral do aluno. Contudo, ao observarmos o elevado percentual (superior a 90%) de não declaração de raça/cor entre os alunos que alcançaram o ensino médio, verificamos que neste conjunto de alunos a informação foi alterada em relação ao ano de 2010. Uma das hipóteses a ser considerada é que durante a passagem para outro nível de escolaridade, e consequente matrícula em outra rede de ensino, a informação sobre esta característica não tenha sido prestada pelo responsável pelo aluno, como no caso da rede municipal. Outra hipótese levantada é que na ausência do dado, o informante e responsável pelo Censo tenha optado por esta categoria de raça/cor (não declarada) compreendendo-a como ausência de informação. Assim, em relação à raça/cor foi adicionada na base a variável raça/cor do Censo Escolar 2010, recodificada de categórica para numérica *dummy* (1- branco, 2- não branco).

Tabela 11: Características sociodemográficas dos alunos que cursavam o 5º ano em 2010, considerando terem frequentado turmas de correção de fluxo, ou não, entre 2011 e 2013

| Matrículas em 2011, 2012 e 2013 → | | Não matriculados em turmas de correção de fluxo | | Matriculados em turmas de correção de fluxo | |
|-------------------------------------|--------------------|---|------------|---|------------|
| Características Sociodemográficas ↓ | | N | % | N | % |
| Sexo | Masculino | 16.224 | 47,2 | 3.555 | 58,0 |
| | Feminino | 18.126 | 52,8 | 2.571 | 42,0 |
| Cor/Raça | Branca | 12.503 | 36,4 | 1.830 | 29,9 |
| | Não branca | 19.982 | 58,2 | 3.918 | 63,9 |
| | Não declarada | 1.865 | 5,4 | 378 | 6,2 |
| Escolaridade da Mãe | Analfabeto | 493 | 1,4 | 155 | 2,5 |
| | 1º Grau Incompleto | 9.280 | 27,0 | 2.194 | 35,8 |
| | 1º Grau Completo | 13.017 | 37,9 | 2.212 | 36,1 |
| | 2º Grau e Superior | 7.366 | 21,4 | 671 | 10,9 |
| | Sem Informação | 4.194 | 12,3 | 894 | 14,7 |
| Escolaridade do Pai | Analfabeto | 517 | 1,5 | 140 | 2,3 |
| | 1º Grau Incompleto | 7.713 | 22,5 | 1.568 | 25,6 |
| | 1º Grau Completo | 11.185 | 32,6 | 1.796 | 29,3 |
| | 2º Grau e Superior | 6.455 | 18,8 | 608 | 9,9 |
| | Sem Informação | 8.480 | 24,6 | 2.014 | 32,9 |
| Indicador de Vulnerabilidade (NIS) | Não | 19.109 | 55,6 | 3.066 | 50,0 |
| | Sim | 15.241 | 44,4 | 3.060 | 50,0 |
| Total | | 34.350 | 100 | 6.126 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

De acordo com a Tabela 11, os dados indicam que, no tocante ao sexo, enquanto no conjunto de alunos matriculados em correção de fluxo prevalece o sexo masculino (58%), entre os que não foram matriculados predomina o sexo feminino (52,8%). Referente à raça/cor, os alunos matriculados em correção de fluxo são predominantemente não brancos (63,9%) e a desproporção entre brancos (29,9%) e não brancos é bastante acentuada. No conjunto de alunos que permaneceram somente em turmas regulares, em relação à raça/cor, o maior percentual é de não brancos (58,1%). No entanto, a diferença entre brancos (36,4%) e não brancos é menos proeminente do que entre os alunos matriculados em projetos de correção de fluxo.

No que concerne à escolaridade das mães, tanto entre os alunos matriculados nos projetos, quanto entre os que não foram matriculados nos projetos de correção de fluxo, prevalecem, em termos percentuais, mães que concluíram o 1º Grau. Contudo, a distribuição entre os níveis de escolaridade revela que as mães dos alunos que não estão em turmas de projetos são mais escolarizadas, considerando que 21,4% concluíram o 2º Grau ou o Nível Superior, em contraste com o percentual de 10,9% das mães dos alunos matriculados nos projetos de correção de fluxo. Os dados podem expressar uma tendência de um apoio escolar diferenciado em vista das mães dos alunos que não estiveram matriculados nos projetos apresentarem, em relação à instrução, melhores condições de acompanhar os trabalhos escolares e o estudo de seus filhos. Distribuição semelhante pode ser observada em relação à escolaridade dos pais, cujo nível prevalente é o de 1º Grau completo. Por outro lado, a ausência desta informação em 32,9% dos alunos em turmas de projetos de correção de fluxo se constitui num aspecto relevante. É plausível considerar que a ausência desta informação esteja associada às famílias monoparentais femininas, ou ainda a uma presença pouco marcante desses pais no processo de escolarização de seus filhos.

Uma das formas de captar a vulnerabilidade social dos alunos é através de informação que indica se o aluno possui Número de Identificação Social. (NIS). Este número é atribuído a cada pessoa de uma família inscrita no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família, que se constitui num Programa de transferência de renda dirigido às famílias que se encontram nas faixas da pobreza ou extrema pobreza⁸². Entre os alunos que não foram matriculados em turmas de projetos, 44% possui NIS, o que indica que a maioria não está vinculada às políticas sociais para redução de vulnerabilidade social. Entre os alunos matriculados em projetos de correção de fluxo o percentual é maior, 50% dos alunos possui NIS, sugerindo que apresentam maior risco social, comparado àqueles que não foram matriculados em correção de fluxo.

Estudos da Sociologia da Educação tem reafirmado, no contexto internacional e nacional, a importância do levantamento e análise dessas características, considerando que expressam traços reveladores das probabilidades

⁸² As famílias com renda até meio salário mínimo ou renda familiar superior a meio salário mínimo constituem o perfil para se cadastrar em algum Programa do Governo, como o Minha Casa Minha Vida, Bolsa Família, Carteira do Idoso, entre outros.

de trajetórias escolares. Alunos não brancos, do sexo masculino, com níveis socioeconômicos mais baixos, cujas mães são pouco escolarizadas, tendem a apresentar trajetórias menos longevas e mais acidentadas. Nesta pesquisa, conforme a descrição dos dados, este cenário corresponde aos alunos matriculados em projetos de correção de fluxo.

Carvalho (2004), Ferraro (2007), Louzano (2013), entre outros, demonstraram que sexo e raça/cor estão relacionados aos níveis socioeconômicos e influenciam as trajetórias escolares. As evidências de suas pesquisas demonstram que meninos negros tendem a apresentar maiores chances de repetência e atraso escolar.

A influência da associação entre raça/cor e a defasagem idade-série nas trajetórias dos alunos no sistema de ensino foi abordada no estudo geracional da população de brasileiros que nasceram em 1980 por Osorio e Soares (2005). Os autores investigaram o período que compreende os anos de 1987 a 2003, encontrando ao final do percurso a população que se constituída em parcela da PEA (População Economicamente Ativa) brasileira. Em essência, as análises evidenciaram que os negros apresentavam defasagem idade-série superior aos brancos desde o início da trajetória escolar, decorrente tanto do atraso no ingresso quanto do processo diferenciado de reprovação e de taxas de frequência. No avanço sequencial do tempo, enquanto os negros pontuavam séries anteriores às esperadas, os brancos avançavam para os níveis hierarquicamente superiores do sistema, mostrando a progressiva defasagem (e desvantagem) entre os dois grupos nas trajetórias escolares. Consequente a este processo seletivo do sistema, os negros concentravam até quatro a cinco anos de defasagem ao término do ensino fundamental. Os autores observaram (2005, p. 32) que em decorrência do desestímulo provocado pela defasagem idade-série “poucos negros dessa geração lograram chegar ao fim do ensino médio”. O cume das diferenças educacionais é representado pelos autores através das diferenças entre os níveis de escolaridade em 2003, quando 5% dos brancos já haviam ingressado no ensino superior, contra 1% dos negros. Situação mais crítica se constituiu na transposição da barreira do ensino médio, em vista de que apenas 33% dos negros conseguiram concluir este nível de ensino, enquanto mais da metade dos brancos conseguiram fazê-lo.

A pesquisa realizada por Xavier e Alves (2014) estimou a relação entre a composição de alunos nas escolas e os níveis de desempenho. As evidências

indicaram que a composição por raça/cor explica mais fortemente o desempenho do que o nível socioeconômico da escola, quando observada a prevalência de alunos negros. Segundo as autoras uma explicação a ser considerada é a baixa expectativa quanto ao êxito desses alunos no contexto escolar, o que provocaria o nivelamento acadêmico por baixo. Este fenômeno reflete não somente que as diferenças sociodemográficas têm relação direta com as classes sociais, mas também que estas diferenças respondem, em grande parte, pelas clivagens escolares entre os grupos sociais que ingressam na escola. Neste sentido, os desempenhos e as trajetórias escolares retratam além da origem social, os mecanismos de segmentação escolar inerentes aos contextos escolares, com já discutidos por Bourdieu e Champagne (1998), Dubet (2003) e Crahay (2007), entre outros.

Ainda em relação às diferenças sociodemográficas, uma série de estudos (Nogueira, 2005; Alves, Soares, 2009; Riani, Rios-Neto, 2008) tem apontado para a relação entre a escolaridade dos pais e o êxito escolar dos alunos. Tais estudos salientam que o capital cultural transmitido pelas famílias e a instrução dos pais (sobretudo das mães) favorecem as trajetórias mais longas dos alunos. De acordo com Bourdieu (1998) o nível de instrução dos pais retrata o capital cultural institucionalizado e repercute nas trajetórias dos alunos.

Outra distinção significativa entre os dois conjuntos de alunos é a distorção idade-série no início da trajetória escolar em 2010, como pode ser observada na Tabela 12.

Tabela 12: Defasagem idade-série em 2010 dos alunos que cursavam o 5º ano em 2010 e tiveram desfechos escolares em 2014, considerando terem sido matriculados em turmas de correção fluxo, ou não, entre 2011 e 2013

| Matrículas em 2011, 2012 e 2013 → | Não matriculados em turmas de correção de fluxo | | Matriculados em turmas de correção de fluxo | |
|-----------------------------------|---|------------|---|------------|
| | N | % | N | % |
| Defasagem Idade-Série em 2010 ↓ | | | | |
| Sem Defasagem | 30.939 | 90,1 | 2.197 | 35,9 |
| Defasagem de 1 ano | 2.858 | 8,3 | 2.280 | 37,2 |
| Defasagem de 2 anos | 385 | 1,1 | 1.358 | 22,2 |
| Defasagem de 3 anos ou mais | 168 | 0,5 | 291 | 4,7 |
| Total | 34.350 | 100 | 6.126 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME (SCA 2009) e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

De acordo com a Tabela 12, a distorção idade-série de dois anos ou mais atingia 1,6% dos alunos não matriculados em projetos de correção de fluxo no início da trajetória escolar, em 2010. Em contraste, neste ano letivo, 26,9% dos alunos matriculados em projetos de correção de fluxo apresentava este nível de distorção idade-série. Em relação a este conjunto de alunos, os dados convergem para a finalidade dos projetos, tendo em vista que, a princípio, o público alvo da política são os alunos com maiores níveis de defasagem. Por outro lado, é indiscutível que outros fatores, que não a distorção idade-série, explicam o encaminhamento de 35,9% de alunos sem defasagem para os projetos.

Embora fosse desejável descrever a distorção idade-série em 2014, declinamos desta apresentação, em vista do elevado número de *missing*, sobretudo no conjunto de alunos matriculados em turmas de projetos. Tal fato pode ser explicado pela ausência desses dados para os alunos que não permaneceram no sistema (cujos dados não são encontrados no Censo Escolar) e para aqueles encaminhados para a EJA ou para o ensino médio. Cabe enfatizar que a variável defasagem, utilizada nesta pesquisa, foi construída para aquilatar os níveis de defasagem dos alunos matriculados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental (1º ao 9º ano).

5.5. Caracterização dos desfechos escolares

Os desfechos encontrados para o ano de 2014, que passarão a nortear a análise da pesquisa e que representam os pontos de chegada das trajetórias, são os seguintes: 1) 9º ano; 2) Ensino médio; 3) Ensino médio em 2013 e fora do sistema em 2014; 4) EJA Ensino fundamental; 5) 5º, 6º, 7º ou 8º ano do ensino fundamental; 6) Projeto de Correção de Fluxo e 7) Fora do sistema. Na tabela seguinte observa-se a distribuição das matrículas por desfecho escolar em 2014, de acordo com os conjuntos de alunos (não matriculados em projetos de correção de fluxo e matriculados em projetos de correção de fluxo).

Tabela 13: Distribuição das matrículas de alunos que cursavam o 5º ano em 2010 conforme os desfechos escolares em 2014, considerando terem sido matriculados em turmas de correção de fluxo, ou não, entre 2011 e 2013

| Matrículas em 2011, 2012 e 2013 → | Não matriculados em turmas de correção de fluxo | | Matriculados em turmas de correção de fluxo | |
|--|---|------------|---|------------|
| | N | % | N | % |
| Desfecho Escolar em 2014 ↓ | | | | |
| 9º ano | 25.282 | 73,6 | 93 | 1,5 |
| Ensino médio | 23 | 0,1 | 1.664 | 27,2 |
| Ensino médio em 2013 e fora do sistema em 2014 | 0 | 0 | 256 | 4,2 |
| 5º ou 6º ou 7º ou 8º ano do ensino fundamental | 5.402 | 15,7 | 967 | 15,8 |
| Turma de Projeto de Correção de Fluxo | 728 | 2,1 | 1.611 | 26,3 |
| EJA – Ensino Fundamental | 2.84 | 0,8 | 198 | 3,2 |
| Fora do sistema | 2.631 | 7,7 | 1.337 | 21,8 |
| Total | 34.350 | 100 | 6.126 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Vale esclarecer que o desfecho “fora do sistema” abrange não somente as matrículas referentes ao abandono escolar e evasão, mas também situações de alunos relacionadas aos falecimentos e mudanças de estado (em vista do banco de dados de matrículas do Censo Escolar limitar-se aos dados da Unidade da Federação).

Quanto ao desfecho “Ensino médio em 2013 e fora do sistema 2014”, os alunos que integram este desfecho compunham anteriormente em nossa análise o desfecho “fora do sistema”, em vista de que esta é a situação pertinente a este grupo de alunos em 2014. Contudo, levando-se em consideração que estes alunos alcançarem o ensino médio em 2013, ainda que com posterior saída do sistema, pareceu plausível tipificá-los numa trajetória peculiar de conclusão de ensino fundamental. Este argumento orientou a criação deste desfecho escolar restrito ao grupo de alunos matriculados em projetos de correção de fluxo, em vista de que esta peculiaridade está associada à “aceleração da aprendizagem”, não sendo encontrado este tipo de desfecho entre os alunos não matriculados em projetos de correção de fluxo.

Na análise preliminar dos dois conjuntos de alunos, apresentados na Tabela 13, observa-se a diferença entre o número de alunos que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo e dos alunos matriculados em projetos entre 2011 e 2013. O primeiro conjunto corresponde a 84,9% da população e o

segundo a 15,1%. Estes dados convergem para a concentração de distorção idade-série entre os alunos matriculados em turmas de correção de fluxo.

Ainda no tocante à distribuição de matrículas, nos desfechos escolares em 2014 prevalece, entre os alunos em turmas regulares, o 9º ano do ensino fundamental com 73,6% de alunos. É presumível que a trajetória escolar destes alunos tenha sido estável, sem reprovações, considerando que em 2010 cursavam o 5º ano. Outro desfecho a ser destacado é o de matrículas no 5º, 6º, 7º ou 8º ano do ensino fundamental em 2014, correspondente a 15,7% dos alunos. Diferentemente dos alunos que alcançaram o 9º ano em 2014, estes alunos apresentam presumivelmente ao menos um ano de reprovação.

Em relação às trajetórias dos alunos que foram matriculados em projetos de correção de fluxo, diferentemente dos alunos que permaneceram nas turmas regulares, os desfechos de trajetórias são mais dispersos. Destacam-se os percentuais de chegada ao ensino médio (27,2%), turma de Projeto (26,3%) e fora do sistema (21,8%). No tocante ao ensino médio, o pressuposto é que em 2010 esses alunos apresentavam idade mais avançada em relação aos que não frequentaram correção de fluxo e que o recurso da aceleração da aprendizagem tenha favorecido um desfecho que corrigiu o percurso e o fluxo escolar. Assim, o ensino médio decorreria dos projetos de correção de fluxo, possibilitando o prolongamento da escolaridade desses alunos. No entanto, chama a atenção que neste conjunto de alunos, matriculados em correção de fluxo, o percentual de alunos não encontrados no sistema em 2014 alcance o percentual de 21,8%. Cabe ressaltar que os 4,2% correspondentes ao desfecho no ensino médio em 2013 não aparece na base de dados do Censo em 2014. Apesar das ressalvas feitas em relação à caracterização do desfecho “fora do sistema”, a soma desses percentuais parece muito elevada, se compararmos aos percentuais deste desfecho entre os alunos que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo. É importante sublinhar que as análises realizadas não permitem estabelecer relação causal entre o maior percentual de alunos que saíram do sistema às matrículas em turmas de correção de fluxo. Outros fatores associados, como NSE, raça/cor e sexo, por exemplo, podem explicar tanto o encaminhamento dos alunos para a correção de fluxo quanto à saída do sistema.

Outro aspecto que merece discussão é a similitude entre os percentuais de alunos cujos desfechos em 2014 correspondem ao 5º, 6º, 7º ou 8º ano do ensino

fundamental nos dois conjuntos de alunos. Independentemente dos alunos terem frequentado correção de fluxo ou não, o desfecho que representa a repetência apresenta, para os dois conjuntos, percentuais próximos de 15%.

Ainda sobre os alunos que, presumivelmente por apresentarem defasagem idade-série, foram matriculados em turmas de correção de fluxo, chama a atenção que apenas 27,2% tenham alcançado no sistema de ensino o desfecho esperado em 2014: o ensino médio.

Considerando o escopo deste capítulo, serão detalhadas nos quadros seguintes as características que compõem os dois conjuntos de alunos investigados em relação aos desfechos das trajetórias escolares em 2014. O objetivo é pormenorizar os dados gerais apresentados anteriormente e verificar as semelhanças e diferenças entre os pares de desfechos correspondentes aos perfis dos alunos que integram os dois conjuntos: alunos não matriculados em turmas de correção de fluxo e alunos matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013.

Inicialmente apresenta-se uma discussão geral desses perfis, considerando que os dados serão cotejados no próximo capítulo, correspondente à análise das trajetórias propriamente ditas.

Quadro 9: Características sociodemográficas dos desfechos relacionados aos alunos que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Matrículas em 2011, 2012 e 2013 → | Não matriculados em turmas de correção de fluxo | | Matriculados em turmas de correção de fluxo | |
|--|---|------------|---|------------|
| | N | % | N | % |
| Desfecho Escolar em 2014 ↓ | | | | |
| 9º ano | 25.282 | 73,6 | 93 | 1,5 |
| Ensino médio | 23 | 0,1 | 1.664 | 27,2 |
| Ensino médio em 2013 e fora do sistema em 2014 | 0 | 0 | 256 | 4,2 |
| 5º ou 6º ou 7º ou 8º ano do ensino fundamental | 5.402 | 15,7 | 967 | 15,8 |
| Turma de Projeto de Correção de Fluxo | 728 | 2,1 | 1.611 | 26,3 |
| EJA – Ensino Fundamental | 2.84 | 0,8 | 198 | 3,2 |
| Fora do sistema | 2.631 | 7,7 | 1.337 | 21,8 |
| Total | 34.350 | 100 | 6.126 | 100 |

Fonte: Base de matrículas da SME 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

Nota: No tocante à raça/cor, os dados referentes à categoria “não declarada” foram desprezados, mas pode ser apreendido através do cálculo da diferença entre o percentual de 100% e o total de brancos e não brancos. Reitero que gira em torno de 6%.

De acordo com o Quadro 9, uma análise preliminar dos perfis que integram os seis desfechos referentes aos alunos que permaneceram em turmas regulares mostra diferenças significativas entre eles.

Em relação à raça/cor, de acordo com o Quadro 9 os alunos são prevalentemente não brancos, mas esta característica sobressai entre os alunos cujas transições escolares desembocaram em turma de projeto de correção de fluxo e ensino médio em 2014. Estes alunos são também os que apresentam o percentual de NIS mais elevado (51,4%), sugerindo que neste conjunto encontram-se os alunos mais vulneráveis socialmente, seguidos dos alunos que permaneceram no 5º, 6º, 7º e 8º ano em 2014.

O sexo, como abordado anteriormente, é uma característica de distinção do processo de escolarização dos tipos de trajetórias. Meninos tendem a apresentar trajetórias com maiores percalços e menos longevas. Os dados evidenciam que as transições escolares que desembocaram na EJA, nas turmas de correção de fluxo e no 5º, 6º, 7º e 8º ano do ensino fundamental em 2014 são, respectivamente, as que se destacam por apresentar os maiores percentuais de meninos em relação às meninas. Esta característica contrasta com os demais desfechos.

Parece sugestivo que os elevados percentuais de distorção idade-série estejam concentrados entre os alunos que alcançaram o ensino médio (73,3%) e aqueles matriculados na EJA do ensino fundamental em 2014 (35,6). Ambos os desfechos indicam que a idade elevada parece estar associada a não permanência no ensino fundamental regular.

Considerando o efeito da escolaridade da mãe no processo de escolarização, parece importante ressaltar que as mães menos escolarizadas se encontram entre os alunos cujos desfechos correspondem à turma de projeto de correção de fluxo e EJA, tendo em vista que estes alunos apresentam menores percentuais de mães que concluíram o 2º Grau ou o Curso Superior (13,4% e 13%, respectivamente).

Em contrapartida, o percentual de mães com níveis de instrução mais elevados encontra-se entre os alunos que alcançaram o 9º ano de escolaridade, posto que 23,4% concluíram o 2º Grau ou o curso Superior. Este conjunto de alunos apresenta também o menor percentual de distorção idade-série em 2010 (1,9%), e o 2º menor percentual de alunos que possui NIS, em relação aos demais. Os dados sugerem que este desfecho apresenta melhores condições socioeconômicas, e características associadas a uma trajetória escolar menos acidentada e mais contínua neste conjunto de alunos.

No quadro seguinte é possível observar que os alunos que foram matriculados em projetos de correção de fluxo apresentam analogamente discrepâncias internas. Mas, também, e de modo mais realçado, diferenças em relação aos alunos que não foram matriculados em correção de fluxo.

Quadro 10: Características sociodemográficas dos desfechos relacionados aos alunos que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Características | | | Desfecho da trajetória do aluno em 2014 | | | | | | |
|-----------------------|---|---|---|--------------|--|--|------------------|------------------------|-----------------|
| | | | 9º ano | Ensino médio | Ensino médio em 2013 e fora do sistema em 2014 | 5º, 6º, 7º, 8º ano do ensino fundamental | Turma de Projeto | EJA ensino fundamental | Fora do sistema |
| | | | Total | | | | | | |
| | | | 93 | 1.664 | 256 | 967 | 1.611 | 198 | 1.337 |
| Sexo | Masculino | % | 50,5 | 57,4 | 57,4 | 60,4 | 60 | 62,1 | 54,9 |
| | Feminino | | 49,5 | 42,6 | 42,6 | 39,6 | 40 | 37,9 | 45,1 |
| Raça/cor | Branca | % | 35,5 | 28,1 | 27,3 | 31,3 | 32,1 | 21,7 | 28,2 |
| | Não branca | | 58,0 | 64,5 | 65,6 | 63 | 62 | 72,8 | 64,2 |
| Escolaridade da mãe | Analfabeta | % | 3,2 | 2,8 | 4,3 | 2,0 | 3,0 | 2,5 | 2,8 |
| | 1º Grau incompleto | | 47,3 | 36,1 | 34,4 | 34,4 | 38,6 | 37,4 | 39,4 |
| | 1º Grau completo | | 29,1 | 35,2 | 42,2 | 35,3 | 36,7 | 37,9 | 35,7 |
| | 2º Grau e Superior | | 8,6 | 10 | 6,3 | 14,5 | 6,3 | 11,1 | 6,2 |
| | Sem registro de informação | | 11,8 | 15,8 | 12,8 | 13,8 | 15,4 | 11,1 | 15,9 |
| NIS | Possui NIS | % | 48,4 | 49,2 | 57,4 | 50,8 | 47,5 | 56,1 | 51,1 |
| Distorção idade-série | Distorção idade-série de 2 anos ou mais em 2010 | % | 37,7 | 40,1 | 56,6 | 54,5 | 78,7 | 54,5 | 47 |

Fonte: Base de matrículas da SME, 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

Nota: No tocante à raça/cor, os dados referentes à categoria “não declarada” foram desprezados, mas pode ser apreendido através do cálculo da diferença entre o percentual de 100% e o total de brancos e não brancos. Reitero que gira em torno de 6%.

De acordo com os dados distribuídos no Quadro 10 é possível observar que o sexo masculino é prevalente em todos os desfechos escolares dos alunos matriculados em correção de fluxo. No entanto, há diferenças importantes, notadamente em relação aos alunos que alcançaram a EJA, turma de Projeto, e

ainda cujo desfecho em 2014 foi o 5º, 6º, 7º e 8º ano. Nestes desfechos, os percentuais de alunos do sexo masculino encontram-se nas faixas em torno de 60%, correspondentes às mais elevadas do conjunto. Entre esses alunos os percentuais de distorção idade-série são também bastante altos, sobretudo as dos alunos cujo desfecho corresponde à turma de projeto de correção de fluxo, em vista de que 78,7% apresentavam defasagem idade-série de 2 anos ou mais em 2010, no início da trajetória escolar.

O desfecho EJA concentra o maior percentual de alunos não brancos (72,8%), bem como o segundo maior percentual de alunos que têm NIS (56,1%). Estes dados deixam transparecer que este desfecho apresenta condições socioeconômicas menos favoráveis a uma trajetória escolar exitosa.

Um aspecto que apresenta forte relação com as trajetórias dos alunos no sistema de ensino é a escolaridade da mãe. De acordo com os dados, os níveis mais baixos encontram-se entre os alunos que estão fora do sistema em 2014, em vista de que apenas 6,2% das mães concluíram o 2º Grau e o Curso Superior. Neste desfecho mais de 50% dos alunos possui NIS, dado que indica vulnerabilidade social.

Em contrapartida, o desfecho escolar referente ao 9º ano apresenta a menor taxa de distorção idade-série do conjunto (37,7%), maior percentual de alunos brancos (35,5%), e de alunos do sexo feminino (49,5%). Tais características sugerem que os alunos que chegaram a este desfecho apresentam perfil sociodemográfico que favorece a trajetória escolar mais exitosa.

Comparando-se os dados das duas tabelas, parece evidente que as características sociodemográficas dos alunos que não foram matriculados em turmas de projetos e dos alunos matriculados em projetos de correção de fluxo são muito diferentes. Sobressaem entre os alunos que não foram matriculados em correção de fluxo percentuais mais elevados de alunos do sexo feminino, menores percentuais de alunos com NIS e com distorção idade-série de dois anos ou mais. Neste conjunto concentram-se também as mães mais escolarizadas, especialmente se destacarmos a faixa referente à conclusão do 2º Grau e Curso Superior. A distorção idade-série, aspecto importante de distinção dos dois conjuntos é, de modo geral bastante acentuada entre os desfechos correspondentes aos alunos matriculados em correção de fluxo.

A princípio, os dados indicam diferenças entre os perfis dos alunos e parecem sugerir um processo de segmentação escolar retratado nos desfechos, que podem favorecer os alunos em melhores condições sociais, correspondentes àqueles não matriculados em turmas de projetos.

No próximo capítulo são apresentadas as trajetórias escolares relativas a cada desfecho. Serão cotejados aspectos do perfil dos alunos apresentados nos quadros 9 e 10 bem como a distorção idade-série de 2 anos ou mais em 2010, complementada, quando possível, à distorção idade-série em 2014.

6

Análise das trajetórias e os desfechos escolares em 2014

O objetivo deste capítulo é analisar as trajetórias escolares dos dois conjuntos de alunos cujos perfis foram descritos no capítulo anterior. A característica que diferencia e delimita estes alunos é a matrícula ou não em correção de fluxo entre os anos de 2011 e 2013. A análise baseia-se nos dados referentes às transições escolares atinentes aos desfechos, considerando como ponto de partida a matrícula no 5º ano escolar em 2010 até os possíveis desfechos no ano de 2014.

Definimos transição escolar como a passagem do aluno de um ano escolar para o outro, ou a permanência num determinado ano escolar, etapa ou modalidade de ensino. As transições derivam das aprovações ou reprovações conforme os resultados de desempenho do aluno definido pela escola ao término do ano letivo.

É importante reafirmar que diante dos limites metodológicos desse trabalho não é nossa pretensão captar o efeito ou o impacto dos projetos de correção de fluxo sobre as trajetórias dos alunos. Pretende-se descrever e analisar as trajetórias, considerando a heterogeneidade e as semelhanças das transições que podem desembocar em trajetórias mais ou menos acidentadas, compreendendo-as, em parte, como possíveis consequências da política, por suas presumíveis relações. São apresentados os “tipos de desfechos” verificados nos percursos escolares dos alunos selecionados, integrando dos dois conjuntos: 1) não matriculados em projetos de correção de fluxo em 2011, 2012 e/ou 2013; 2) matriculados em projetos de correção de fluxo em um ou mais anos deste período. Neste sentido as trajetórias são apresentadas a partir do cotejamento das diferentes transições e desfechos nos dois conjuntos de alunos analisados.

Focalizamos na análise as transições dos alunos de acordo com os anos de escolaridade cursados, captados através da variável etapa de ensino, nos anos letivos de 2011, 2012 e 2013. Esta forma de apresentação dos dados retrata as

diferenças e semelhanças de transições, de trajetórias e o alcance dos desfechos escolares em 2014 dos dois conjuntos de alunos.

6.1. A chegada ao 9º ano

Para os alunos que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo, e que supostamente não apresentam distorção idade-série, o desfecho escolar no 9º ano evidencia que as transições escolares nos anos finais do ensino fundamental, ocorreram regularmente. Como abordado anteriormente estes alunos apresentam características sociodemográficas diferentes do conjunto de alunos matriculados nos projetos de correção de fluxo que alcançaram o 9º ao término da trajetória.

O quadro abaixo apresenta os dados referentes à trajetória escolar dos alunos que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo. A primeira linha de cada ano letivo apresenta as transições referentes à aprovação, distintamente, a segunda linha caracteriza reprovação.

Quadro 11: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao 9º ano em 2014 que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre de 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos ⁸³ | | Subtotal | | Total | |
|--|-------------------------|----------|-------|--------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 6º ano | 25.280 | 99,99 | 22.582 | 100 |
| | Ano diferente do 6º ano | 2 | 0,01 | | |
| 2012 | 7º ano | 25.256 | 99,89 | 22.582 | 100 |
| | Ano diferente do 7º ano | 26 | 0,11 | | |
| 2013 | 8º ano | 25.271 | 99,95 | 22.582 | 100 |
| | Ano diferente do 8º ano | 11 | 0,05 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

⁸³ Cabe observar que foram encontrados na base do Censo alunos que retornaram da EJA para as turmas do ensino fundamental regular.

O Quadro 11 mostra que esses alunos que alcançaram o 9º ano em 2014, sem frequentar turmas de correção de fluxo, tiveram uma trajetória escolar marcada por transições homoganeamente regulares, com taxas de reprovação muito baixas.

No quadro seguinte são apresentados os dados relativos aos alunos matriculados em projetos de correção de fluxo em 2011, 2012 e/ou em 2013, cujo desfecho da trajetória em 2014 foi o 9º ano de escolaridade.

Quadro 12: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao 9º ano em 2014 que foram matriculados em turmas de projetos entre de 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|-------------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 6º ano | 45 | 48,4 | 93 | 100 |
| | 5º ano | 48 | 51,6 | | |
| 2012 | 7º ano | 77 | 82,8 | 93 | 100 |
| | Ano diferente do 7º ano | 16 | 17,2 | | |
| 2013 | 8º ano | 87 | 93,5 | 93 | 100 |
| | Ano diferente do 8º ano | 6 | 6,5 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

Considerando que a primeira linha de cada ano letivo corresponde à aprovação, e que os percentuais relacionados a esta situação aumentam no decorrer do percurso, os dados deixam transparecer que os projetos de correção de fluxo atuaram no sentido de reduzir a repetência. Cabe pontuar que 76% desses alunos foram matriculados ao menos em uma turma de projeto de correção de fluxo entre 2011 e 2013 e que 17% foram matriculados em duas turmas de projetos neste período, conforme dados do Censo Escolar.

No início da trajetória, em 2010, de acordo com o Quadro 10 apresentado no capítulo anterior, observa-se que este desfecho apresenta maior percentual de alunos com distorção idade-série de 2 anos ou mais (37,7) em relação aos alunos que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo (1,9%). Chama atenção que ao final da trajetória, em 2014, tanto os alunos matriculados nos

projetos, quanto os que permaneceram em turmas regulares tenham diminuído esses percentuais para 7,6% e 0,4, respectivamente.

Embora para os dois conjuntos de alunos os desfechos em 2014 tenha sido o 9º ano, através dos dados é possível perceber que as transições e as trajetórias são diferentes, ou seja, os alunos não chegaram a este desfecho da mesma forma. Enquanto entre os alunos que não foram matriculados em turmas de projetos sobressaia um percurso escolar menos acidentado, com transições mais homogêneas marcadas por aprovações, entre os alunos matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo as transições retratam um percurso escolar acidentado com maiores percentuais de reprovação, que vão sendo reduzidas ao longo da trajetória pela provável ação dos projetos de correção de fluxo.

6.2.

O desfecho de percurso no ensino médio

Um contraste inicial a ser observado em relação ao desfecho no ensino médio em 2014, são as diferenças entre os percentuais de alunos que não frequentaram turmas de projetos (0,1%) dos percentuais daqueles que foram matriculados em turma(s) de projetos de correção de fluxo entre os anos de 2011 e 2013 (27,2%). Embora ciente de que o número reduzido de alunos do primeiro grupo contrasta com os demais conjuntos de alunos, estes alunos foram mantidos na análise a fim de possibilitar seu cotejo com os alunos matriculados em projetos de correção de fluxo que alcançaram o mesmo desfecho em 2014.

Os 23 alunos matriculados no ensino médio em 2014 representam o menor percentual de alunos entre a totalidade de desfechos escolares (0,1%). Considerando-se que os alunos matriculados no 5º ano em 2010 somente alcançariam o ensino médio através de aceleração da aprendizagem, é plausível considerar que esses alunos alcançaram este ponto de desfecho através de algum mecanismo indutor de aceleração, não correspondente às turmas de correção de fluxo da rede municipal do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2013.

Em relação aos alunos matriculados em correção de fluxo, o desfecho da trajetória no ensino médio não parece, à primeira vista, um desfecho imprevisível, considerando a relação entre as taxas de distorção idade-série destes alunos e a perspectiva de aceleração da aprendizagem inerente aos projetos de correção de

fluxo implementados. No entanto, este desfecho parece decorrer não somente da adequação da idade do aluno à etapa de ensino esperada, mas também à hipótese levantada nesta pesquisa quanto ao objetivo de terminalidade do ensino fundamental que estava presente no âmbito da política de correção de fluxo implementada na rede pública municipal do Rio de Janeiro.

Os dois conjuntos de alunos que alcançaram o ensino médio em 2014 (os que foram matriculados em projetos de correção de fluxo e os que não foram) apresentaram elevados percentuais de distorção idade série no início da trajetória em 2010: 73,3%⁸⁴ e 40%.

Em termos de percurso escolar, o Quadro 13 sugere, entre os alunos não matriculados em projetos de correção de fluxo, uma tendência de migração do ensino fundamental regular para a EJA.

Quadro 13: Trajetória escolar dos alunos matriculados no ensino médio em 2014, que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | Total |
|----------------------------------|----------------------------------|----------|-------|
| Ano | Escolaridade | N | N |
| 2011 | 6º ano | 18 | 23 |
| | EJA | 2 | |
| | Ano diferente do 6º ano e da EJA | 3 | |
| 2012 | 7º ano | 14 | 23 |
| | EJA | 3 | |
| | Ano diferente da EJA e do 7º ano | 6 | |
| 2013 | 8º ano | 8 | 23 |
| | EJA | 12 | |
| | Ano diferente do 8º ano | 3 | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar, 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Como mencionado, de acordo com os dados do Censo Escolar, em 2010 estes alunos apresentavam elevado percentual de distorção idade-série. Assim, aparentemente, os anos de escolaridade foram alcançados com atraso e a EJA

⁸⁴ Em razão de a variável defasagem limitar-se a captar os níveis de defasagem dos alunos matriculados nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, matriculados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, não é possível aferir a distorção idade-série dos alunos cujos desfechos em 2014 correspondem ao ensino médio.

funcionou para estes alunos como a modalidade de ensino utilizada para reordenar o fluxo escolar, mantê-los no sistema de ensino e atingir o ensino médio em 2014.

Em relação aos alunos matriculados em turmas de correção de fluxo, que atingiram o ensino médio, o Quadro 14 apresenta transições escolares bastante heterogêneas e irregulares, evidenciando que o ensino médio foi alcançado de forma bastante tortuosa.

Quadro 14: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao ensino médio em 2014, que foram matriculados em turmas de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|--------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 160 | 9,5 | 1.664 | 100 |
| | 6º ano | 1.504 | 90,5 | | |
| 2012 | 6º ano | 1.361 | 81,7 | 1.664 | 100 |
| | 7º ano | 284 | 17 | | |
| | 8º e 9º ano | 18 | 1,1 | | |
| | EJA | 1 | 0,2 | | |
| 2013 | 8º ano | 579 | 34,9 | 1.664 | 100 |
| | 7º ou 9º ano | 8 | 0,5 | | |
| | EJA | 5 | 0,4 | | |
| | Ensino médio | 1.072 | 64,2 | | |

Fonte: Base de dados SCA 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

De acordo com os dados, é possível depreender que o número de repetentes no início da trajetória escolar foi reduzido durante as transições em razão das matrículas nos projetos de correção de fluxo. Chama a atenção que em 2012, conforme registrado no quadro, 81,7% do total dos alunos era repetente do 6º ano. A trajetória sugere que sobre os alunos do 6º ano incidia mais fortemente uma política de correção de fluxo voltada para a aceleração da terminalidade do ensino fundamental, reafirmando o que fora discutido nos capítulos 4 e 5 e que foi apresentado como a hipótese desta pesquisa. Esta trajetória parece confirmar que a enturmação dos alunos nas turmas de projetos cujo destino se constituía na terminalidade do ensino fundamental, conduziram às matrículas ao ensino médio em 2014. Deste ponto de vista, a política parece ter favorecido, num primeiro

momento, este grupo de alunos, através da redução da distorção idade-série, assim como o acesso ao ensino médio que, de acordo com o Quadro 14, ocorreu a partir de 2013.

Considerando que o ingresso no ensino médio se apresentou como um desfecho escolar que incidiu sobre os alunos desde 2013, parecia importante verificar se este desfecho proporcionou uma trajetória escolar favorável ao processo de escolarização dos alunos que chegaram à 1ª série do ensino médio em 2013.

A tabela seguinte apresenta os dados relacionados aos destinos dos alunos em 2014, considerando na origem, em 2013, o ano de escolaridade, a modalidade e a etapa de ensino cursada.

Tabela 14: Situação escolar em 2014 dos alunos cujas trajetórias escolares se caracterizam pelo desfecho no ensino médio no ano de 2014

| Ano/Série que o aluno se encontrava em 2013 | Etapa/Série cursada pelo aluno em 2014 | | | | Total |
|---|--|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|--------------|
| | Ensino médio 1ª série | Ensino médio 2ª série | Ensino médio não seriado | Ensino médio EJA presencial | |
| Ensino fundamental de 9 anos - 7º ano, 8º ano ou 9º ano | 583 | 1 | 2 | 1 | 587 |
| | 35,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 35,3% |
| Ensino médio - 1ª série | 634 | 421 | 4 | 3 | 1.062 |
| | 38,1% | 25,3% | 0,3% | 0,2% | 63,7% |
| Ensino médio - 2ª série | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| | 0% | 0,1% | 0% | 0% | 0,1 |
| Ensino médio - não seriado | 1 | 0 | 8 | 0 | 9 |
| | 0,1% | 0% | 0,4% | 0% | 0,5 |
| EJA presencial - anos finais | 4 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| | 0,3% | 0% | 0,1% | 0% | 0,4 |
| Total | 1.222 | 423 | 15 | 04 | 1.664 |
| | 73,3% | 25,5% | 0,9% | 0,3% | 100% |

Fonte: Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Os dados destacados na Tabela 14 sinalizam que 38,1% dos alunos matriculados na 1ª série do ensino médio em 2014 correspondiam aos alunos que cursaram a 1ª série em 2013. Se observada a 2ª linha da tabela, dentre os 1062

alunos que se encontravam na 1ª série do ensino médio em 2013, 634 alunos, ou seja, 59,7% foram reprovados no ano seguinte. Ainda que não seja possível tecer suposições sobre a condição destes alunos, em termos de aprendizagem, para o ingresso no ensino médio, este percentual instiga-nos a pensar sobre as vantagens educacionais que o avanço na escolaridade provocou para a inserção deste grupo de alunos nesta etapa de ensino da educação básica.

No início da trajetória escolar um conjunto de fatores, inclusive a não aprendizagem no tempo devido, levaram esses alunos a atingir elevado percentual de distorção idade-série. Neste caso, aparentemente, o ingresso no ensino médio era consoante à política de correção de fluxo e à expectativa de garantir que esses alunos, que apresentavam importante atraso escolar em 2010, permanecessem no sistema de ensino, em etapa e anos de escolaridade as mais próximas possíveis do esperado para as idades em 2014.

A expectativa em relação ao direito à educação, é que o Estado deve garantir que este processo esteja vinculado a uma aprendizagem que repercuta em melhor desempenho escolar e, por conseguinte, na redução da repetência, no prolongamento da escolaridade e numa perspectiva de promoção de melhores condições de vida, desenvolvimento e mobilidade social (KLEIN, R; FONTANIVE, N. S, 2009).

No entanto, o índice de repetência desses alunos no primeiro ano do ensino médio indica que o acesso a esta etapa de ensino pode ter sido frágil em relação ao processo de escolarização. Apesar do propugnado pela política de correção de fluxo, a entrada no ensino médio parece não ter rompido totalmente com a experiência de fracasso escolar. Cabe enfatizar que em face da ausência de avaliação externa de desempenho desses alunos ao término do ensino fundamental, inclusive com isenção das organizações implicadas na política, não é possível estimar em que medida os projetos contribuíram ou não para este percalço na trajetória escolar, que pode desembocar em abandono escolar, conforme assinalado por estudos sobre os efeitos da repetência.

Resultado semelhante ao apresentado na Tabela 14 foi encontrado por Barbosa (2012) entre os alunos egressos de projeto de correção de fluxo implementado na rede estadual de Minas Gerais. Na análise dos percursos escolares, a autora encontrou evidências de que os alunos oriundos do projeto chegavam ao ensino médio apresentando dificuldades para acompanhar as turmas,

com defasagem de aprendizagem, de conteúdo, sendo reprovados no ensino médio ou tendo evadido posteriormente do sistema. Os dados de Barbosa ganham maior robustez se considerarmos que na análise que realizou sobre o desempenho foram cotejados os resultados de avaliação externa entre os alunos que frequentaram as turmas do projeto e alunos de turmas regulares, constatando-se resultados bastante inferiores entre os alunos matriculados no projeto.

6.3.

A chegada ao ensino médio em 2013 e a saída do sistema em 2014

Para analisarmos esta trajetória é necessário considerar os limites em relação ao pareamento referente aos alunos que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo. Cabe esclarecer que a chegada ao ensino médio em 2013 foi restrita aos matriculados em projetos de correção de fluxo.

De acordo com o Quadro 15 para estes alunos que apresentavam, conforme descrito no capítulo anterior, importantes desvantagens socioeconômicas, retratadas inclusive no elevado percentual de alunos que possuíam NIS, a multirrepetência no 6º ano de escolaridade parece demandar um processo de correção de fluxo, cujo desfecho previsto no âmbito do projeto seja o encaminhamento para o ensino médio.

Quadro 15: Trajetória escolar dos alunos que chegaram ao ensino médio em 2013 e estão fora do sistema em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|--|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 6º ano | 250 | 97,7 | 256 | 100 |
| | 5º ano | 6 | 2,3 | | |
| 2012 | 6º ano | 250 | 97,7 | 256 | 100 |
| | 7º, 8º e 9º ano | 6 | 2,3 | | |
| 2013 | Ensino médio regular | 253 | 98,8 | 256 | 100 |
| | Ensino médio EJA e Integrado não seriado | 3 | 1,2 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

Cabe ressaltar que os dados das transições foram cotejados nas turmas nas quais estes alunos foram matriculados, confirmando-se matrícula em turmas de

projeto de correção de fluxo que favoreceu este desfecho. Conforme dados do Censo, em 2011, dos 256 alunos 249 alunos estavam matriculados no Projeto *Aceleração 2* da FRM. Estes alunos permaneceram neste Projeto em 2012, sendo encaminhados para o EM no ano seguinte.

Se por um lado a trajetória desses alunos sugere a redução da distorção idade-série, por outro, a terminalidade do ensino fundamental e matrícula no ensino médio em 2013 aparentemente não favoreceu a continuidade do processo de escolarização ou as futuras ocupações no mercado de trabalho. Por motivos que fogem ao escopo desta pesquisa não é possível dimensionar os fatores que interagiram para que a conclusão da educação básica fosse frustrada neste ponto da trajetória escolar. No entanto, em vista das discussões atinentes às taxas de abandono do ensino médio, esta trajetória parece merecer estudos posteriores.

6.4.

Os desfechos no 5º, 6º, 7º e 8º ano: repetentes e multirrepetentes

Os alunos que não ultrapassaram o 8º ano em 2014 foram reprovados ao menos em 1 ano escolar entre 2011 e 2013.

O grupo de alunos matriculado no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, que não foi matriculado em turmas de projetos, corresponde a 13,13% da população da pesquisa, sendo mais numeroso do que o grupo de alunos que apresentaram o mesmo desfecho em 2014, mas que diferentemente foram matriculados em turmas de projeto de correção de fluxo. No primeiro grupo observa-se no início da trajetória, em 2010, baixo percentual de distorção idade série (2,4%) conforme registrado no Quadro 9, no capítulo anterior.

O quadro a seguir apresenta as transições escolares desses alunos, entre os anos de 2011 e 2013, marcadas pela repetência.

Quadro 16: Trajetória escolar dos alunos matriculados no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|------------------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 782 | 14,4 | 5.402 | 100 |
| | 6º ano | 4.618 | 85,5 | | |
| | Ano diferente do 5º e 6º ano | 2* | 0,1 | | |
| 2012 | 6º ano | 2.676 | 49,5 | 5.402 | 100 |
| | 7º ano | 2.653 | 49,1 | | |
| | Ano diferente do 6º e 7º ano | 73* | 0,4 | | |
| 2013 | 7º ano | 3.026 | 56,0 | 5.402 | 100 |
| | 8º ano | 1.789 | 33,1 | | |
| | Ano diferente do 7º e 8º ano | 587* | 10,9 | | |

Fonte: Base de dados SCA 2009 e Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Nota: * Em 2012 os 2 alunos estavam matriculados na EJA; em 2013, dos 73 alunos, 70 estavam matriculados no 5º ano e 3 alunos matriculados na EJA. Em 2013 dos 587 alunos, 18 alunos estavam matriculados no 5º ano, 562 no 6º ano e 7 na EJA.

Conforme apresentado no Quadro 16, em 2013, o número de alunos reprovados aumentou progressivamente até atingir um percentual superior a 50%. Considerando que a segunda linha do ano de 2013 corresponde ao número de alunos aprovados, parece grave o declínio observado durante a trajetória escolar. A última linha de cada ano letivo apresenta uma situação também preocupante, pois nela estão inseridos os alunos que acumularam reprovações e/ou que passaram pela EJA e retornaram às turmas regulares em 2012 e 2013. Também não pode ser menosprezado o elevado número de alunos reprovados no 6º ano em 2012, posto que dentre as 2.676 matrículas 1.964 correspondem aos reprovados do 6º ano (1.964 reprovados do 6º + 732 aprovados do 5º ano = 2.676 matrículas), representando 36,35% do total dos alunos neste ano letivo. Este ano de escolaridade se constitui, conforme discutido no capítulo 4 um obstáculo a ser considerado na trajetória escolar. A relevância deste ano de escolaridade no processo de implementação dos projetos foi justificada pelas agentes da SME em vista das elevadas taxas de repetência.

No quadro seguinte são apresentados os dados referentes à trajetória escolar dos alunos que permaneceram no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013.

Quadro 17: Trajetória escolar dos alunos matriculados no 5º, 6º, 7º ou 8º ano em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições escolares | | Subtotal | | Total | |
|----------------------|--------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 127 | 13,1 | 967 | 100 |
| | 6º ano | 840 | 86,9 | | |
| 2012 | 5º ano | 50 | 5,2 | 967 | 100 |
| | 6º ano | 254 | 26,3 | | |
| | 7º ano | 663 | 68,5 | | |
| 2013 | 5º ano | 13 | 1,3 | 967 | 100 |
| | 6º e 7º ano | 933 | 96,5 | | |
| | 8º ano | 21 | 2,2 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

No tocante às transições escolares, como observado no Quadro 17 a última linha da 2ª coluna, representa o ano de escolaridade que deveria estar sendo cursado pelos alunos nos respectivos anos letivos (2011, 2012, 2013), caso as trajetórias fossem regulares.

Observando-se a distribuição de matrículas nas linhas, chama a atenção o baixo percentual de alunos que alcançou o 8º ano em 2013. Levando-se em conta que este grupo foi matriculado em turmas de correção de fluxo entre 2011 e 2013, parece incongruente que apenas 2,2% tenham alcançado o 8º ano ao término das transições escolares. Neste cenário é plausível caracterizar que estes alunos, a despeito da matrícula em correção de fluxo, apresentam uma trajetória caracterizada pela repetência e pelo atraso escolar. Cabe sublinhar que embora 23% desses alunos tenham frequentado turmas de correção no fluxo, no mínimo durante dois anos entre 2011 e 2013, 41,1% apresentavam distorção idade-série de dois anos ou mais em 2014, registrando redução de 13,4 pontos percentuais em

relação a 2010. Em contrapartida, o percentual de alunos com distorção idade-série entre que os não foram matriculados em projetos de correção de fluxo aumentou de 2,4% em 2010 para 24,8% em 2014, indicando que o problema não foi solucionado.

Na Tabela 15 a distribuição desses alunos entre os anos de escolaridade evidencia que em 2014 mais de $\frac{1}{4}$ eram multirrepetentes.

Tabela 15: Distribuição das matrículas, conforme os anos de escolaridade dos alunos que permaneceram no 5º, 6º, 7º e 8º ano em 2014, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Ano escolar em 2014 | N | % |
|---------------------|--------------|------------|
| 5º ano | 11 | 0,2 |
| 6º ano | 94 | 1,7 |
| 7º ano | 1.310 | 24,3 |
| 8º ano | 3.987 | 73,8 |
| Total | 5.402 | 100 |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

6.5.

O desfecho em turma de projeto de correção de fluxo

As transições escolares referentes ao desfecho em turma de projeto de correção de fluxo, dos alunos que não foram matriculados em projetos entre 2011 e 2013 podem ser observadas no Quadro 18.

Quadro 18: Trajetória escolar dos alunos matriculados em turmas de correção de fluxo em 2014, que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|---------------------------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| Ano | 5º ano | 136 | 18,7 | 728 | 100 |
| | 6º ano | 592 | 81,3 | | |
| Ano | 6º ano | 430 | 59 | 728 | 100 |
| | 7º ano | 270 | 37,1 | | |
| | Outro ano diferente do 6º e 7º ano | 28 | 3,9 | | |
| Ano | 6º ano | 313 | 43 | 728 | 100 |
| | 7º ano | 208 | 28,6 | | |
| | 8º ano | 202 | 27,7 | | |
| | Outro ano diferente do 6º 7º e 8º ano | 5* | 0,7 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Nota: *Alunos matriculados no 5º ano e 1 aluno matriculado na EJA

Considerando que num sistema educacional com fluxo regular os alunos matriculados no 5º ano em 2010 deveriam estar matriculados no 8º ano do ensino fundamental em 2013, chama a atenção que, conforme apresentado no Quadro 18 somente 27,7% dos alunos não matriculados em projetos tenham alcançado este ano de escolaridade neste ponto do percurso. Outro aspecto a ser ressaltado, que caracteriza a trajetória desses alunos e que reduz a possibilidade de chegada ao 9º ano é a repetência, causada, sobretudo, pelo represamento no 6º ano de escolaridade nos anos de 2012 e 2013. Neste sentido, ao contrário da fluidez esperada para uma trajetória escolar regular, nas transições entre os anos letivos os alunos não transpõem a barreira representada pelo 6º ano nas turmas regulares do ensino fundamental, acarretando o encaminhamento da matrícula para turma de correção de fluxo no ano de 2014.

Os alunos matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013, cujo desfecho é analogamente turma de projeto de correção de fluxo

em 2014, apresentam uma trajetória marcada pela repetência, porém em escala exponencialmente maior, se comparados aos alunos que permaneceram em turmas regulares, como pode ser observado no Quadro 19.

Quadro 19: Trajetória escolar dos alunos matriculados em correção de em 2014, que foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|--------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 179 | 11,1 | 1.611 | 100 |
| | 6º ano | 1.432 | 88,9 | | |
| 2012 | 5º e 6º ano | 549 | 34,0 | 1.611 | 100 |
| | 7º ano | 1.062 | 66,0 | | |
| 2013 | 5º e 6º ano | 190 | 11,7 | 1.611 | 100 |
| | 7º ano | 1.397 | 86,8 | | |
| | 8º ano | 24 | 1,5 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora

De acordo com as transições observadas no Quadro 19, a despeito dos alunos terem sido matriculados em turmas projeto de correção de fluxo, o percentual de repetência aumenta progressivamente entre os anos de 2011 e 2013. Ao final de 2013, quase a totalidade dos alunos (98,5%) estava em ano escolar incompatível com o percurso regular. Ainda que outros fatores possam ter contribuído para este malogrado processo de escolarização, podemos especular que os projetos de correção de fluxo não se constituíram como intervenção pedagógica eficaz para este grupo de alunos.

Contudo, independentemente da matrícula ou não em correção de fluxo, resguardadas algumas diferenças, particularmente em relação ao represamento no 6º ano, ambos os grupos partilham de trajetórias irregulares caracterizadas por reprovações. Como apresentado no Quadro 10, no capítulo anterior, em 2010, 78,7% dos alunos que foram matriculados em correção de fluxo apresentavam distorção idade-série de dois anos ou mais. De acordo com dados do Censo, em

2014 este percentual foi reduzido para 42,4%. Entre os alunos que não foram matriculados em correção de fluxo, conforme o Quadro 9, 1,6% apresentava 2 anos ou mais de distorção idade-série. Ao término da trajetória, em 2014, este percentual atingia 84,1% desses alunos.

6.6. O desfecho na EJA do ensino fundamental

O desfecho na EJA em 2014 abrange um reduzido grupo de alunos em relação à população da pesquisa, tanto entre os alunos que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo, quanto entre os alunos que foram matriculados nestas turmas. Considerando que esta modalidade de ensino se destina aos jovens e adultos marcados pelo fracasso escolar no ensino fundamental regular, este desfecho traduz a tentativa do sistema de ensino cumprir uma dívida social, ainda que numa modalidade de ensino de menor prestígio, em relação ao ensino regular, como afirmam Friedrich et al. (2010).

Em relação a este desfecho, mantendo a organização do capítulo, será analisada inicialmente a trajetória dos alunos que não foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo, conforme apresentação dos dados do Quadro 20.

Quadro 20: Trajetória escolar dos alunos matriculados na EJA do ensino fundamental em 2014, que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|-------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 59 | 20 | 284 | 100 |
| | 6º ano | 221 | 77,8 | | |
| | EJA anos iniciais | 4 | 1,2 | | |
| 2012 | 5º e 6º ano | 121 | 42,6 | 284 | 100 |
| | 7º ano | 151 | 53,2 | | |
| | EJA anos iniciais | 6 | 2,1 | | |
| | EJA anos finais | 6 | 2,1 | | |
| 2013 | 5º, 6º e 7º ano | 119 | 41,9 | 284 | 100 |
| | 8º ano | 108 | 38,0 | | |
| | EJA anos iniciais | 17 | 6,0 | | |
| | EJA anos finais | 40 | 14,1 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

De acordo com os dados apresentados no quadro, dos 284 alunos matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 2014,

79,9% estavam em turmas do ensino fundamental regular em 2013. A característica da trajetória desses alunos são as transições para as turmas do ensino fundamental regular entre os anos iniciais e finais, com progressivos índices de reprovação, até o ingresso da totalidade dos alunos na EJA, em 2014, ao final do percurso.

Um aspecto importante observado é a sinuosidade da trajetória escolar. Neste sentido, o aumento progressivo de matrículas na EJA no decorrer do percurso também não é homogêneo, tanto nos anos, quanto nos anos finais desta modalidade de ensino.

Percurso análogo pode ser observado entre os alunos que foram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo e que atingiram a EJA em 2014, conforme as transições observadas no quadro a seguir.

Quadro 21: Trajetória escolar dos alunos matriculados na EJA do ensino fundamental, que foram matriculados em projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|-------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 74 | 37,4 | 198 | 100 |
| | 6º ano | 124 | 62,6 | | |
| 2012 | 5º e 6º ano | 136 | 68,7 | 198 | 100 |
| | 7º ano | 98 | 29,8 | | |
| | EJA anos iniciais | 2 | 1 | | |
| | EJA anos finais | 1 | 0,5 | | |
| 2013 | 5º, 6º e 7º ano | 145 | 73,3 | 198 | 100 |
| | 8º ano | 25 | 12,6 | | |
| | EJA anos iniciais | 9 | 4,5 | | |
| | EJA anos finais | 19 | 9,6 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Considerando que no Quadro 21 a primeira coluna de cada ano letivo apresenta os percentuais de alunos reprovados, nota-se, que não obstante os alunos estivessem matriculados em projetos de correção de fluxo o percentual de

reprovação aumentou progressivamente até atingir 73,3% em 2013. As transições para a EJA também aumentaram, até atingir a totalidade das matrículas em 2014. Cabe ressaltar que 49% desses alunos foram matriculados em pelo menos durante dois anos em turmas de projetos de correção de fluxo entre 2011 e 2013, o que indica que os projetos não conseguiram aplacar a repetência ou manter os alunos no ensino fundamental regular.

Comparando os quadros 20 e 21 é possível depreender que ambas as trajetórias são sinuosas, caracterizadas por transições heterogêneas. Os dados parecem indicar que o ensino fundamental regular não conseguiu reduzir os efeitos da baixa condição social destes alunos sobre o processo de escolarização. Cabe salientar que neste desfecho foram encontrados os maiores percentuais de alunos do sexo masculino (62,1%) como pode ser observado no Quadro 10. Estas condições, associadas a outros fatores (internos à escola, à política e ao sistema educacional), parecem ter influenciado as trajetórias desses alunos e tê-los impelido para uma modalidade de ensino reconhecida pelo menor prestígio, em relação ao ensino regular, como afirmam Gomes e Carnielli e Assunção (2003, p. 48). Segundo os autores a EJA se constituiu numa “educação de segunda oportunidade de ensino” posto que “destina-se eminentemente aos alunos considerados “mais fracos”, defasados e, portanto, menos privilegiados do ponto de vista social”. Em relação aos certificados que estes alunos obtêm através desta modalidade de ensino, os autores afirmam que “não é de surpreender que aos seus certificados possa ser atribuído estigma de inferioridade, pressupondo que o portador não se deu bem no ensino regular”. Desta forma, a EJA expõe um desfecho de baixa consagração na sociedade, tanto simbolicamente, pelo capital cultural que representa quanto pelo baixo retorno econômico, vislumbrado em profissões menos promissoras na hierarquia social.

6.7. O desfecho “fora do sistema”⁸⁵ em 2014

No tocante ao desfecho de percurso denominado “fora do sistema” é importante ratificar que este conjunto não se caracteriza exclusivamente pela

⁸⁵ Os alunos inseridos nesta trajetória caracterizam-se pela ausência do Código INEP no banco de dados do Censo Escolar no período de 2011 a 2013. Cabe reafirmar o que esta situação, que pressupõe a evasão do sistema, também é pertinente às mudanças de estado, falecimentos e outras circunstâncias não captadas por esta pesquisa.

evasão ou abandono, como já explicado. Cabe também sublinhar que as perdas dessas matrículas ao longo das transições limitam o acompanhamento longitudinal das trajetórias. Isto ocorre em vista de que o conjunto de dados relacionados a estes alunos não permanecem no Censo Escolar, em decorrência da progressiva redução de matrículas ao longo do percurso, como pode ser observado no quadro apresentado a seguir.

Quadro 22: Trajetória escolar dos alunos que estão fora do sistema em 2014, que não foram matriculados em turmas de correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|-------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 684 | 26 | 2.631 | 100 |
| | 6º ano | 1926 | 73,2 | | |
| | EJA anos iniciais | 21 | 0,8 | | |
| 2012 | 5º e 6º ano | 712 | 36,2 | 1.964 | 100 |
| | 7º ano | 1219 | 62,1 | | |
| | EJA anos iniciais | 14 | 0,7 | | |
| | EJA anos finais | 19 | 1 | | |
| 2013 | 5º, 6º e 7º ano | 471 | 45,5 | 1.034 | 100 |
| | 8º e 9º ano | 526 | 50,9 | | |
| | EJA anos iniciais | 8 | 0,8 | | |
| | EJA anos finais | 29 | 2,8 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

De acordo com o Quadro 22, em 2013, 45,5% dos alunos eram repetentes e multirrepetentes. As transições que ocorrem ao longo da trajetória são bastante heterogêneas, ocorrendo matrículas em turmas do ensino regular e nos anos iniciais e finais da EJA.

As trajetórias dos alunos matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo, que apresentam analogamente o mesmo desfecho escolar em 2014, são bastante similares às trajetórias dos alunos que não foram matriculados nessas turmas. De modo geral, como observado no Quadro 23, o percurso também é bastante acidentado destacando-se por heterogêneas transições escolares.

Quadro 23: Trajetória escolar dos alunos que estão fora do sistema em 2014, que foram matriculados em correção de fluxo entre 2011 e 2013

| Transições entre os anos letivos | | Subtotal | | Total | |
|----------------------------------|-------------------|----------|------|-------|-----|
| Ano | Escolaridade | N | % | N | % |
| 2011 | 5º ano | 293 | 21,9 | 1337 | 100 |
| | 6º ano | 1044 | 78,1 | | |
| 2012 | 5º e 6º ano | 1048 | 80,4 | 1303 | 100 |
| | 7º, 8º e 9º ano* | 239 | 18,4 | | |
| | EJA anos iniciais | 4 | 0,3 | | |
| | EJA anos finais | 12 | 0,9 | | |
| 2013 | 5º, 6º e 7º ano | 316 | 59,9 | 528 | 100 |
| | 8º ano e 9º ano* | 174 | 32,9 | | |
| | EJA anos iniciais | 7 | 1,4 | | |
| | EJA anos finais | 31 | 5,8 | | |

Fonte: Base de dados do Censo Escolar 2010 a 2014. Elaboração da autora.

Nota: *11 desses alunos estavam matriculados no 9º ano⁸⁶.

A respeito das transições nos anos letivos, de acordo com os dados é possível observar que a saída do sistema incide mais fortemente a partir de 2012, quando são observados 80,4% de alunos repetentes e multirrepetentes. Nota-se ainda, que mesmo os alunos que atingiram o 8º e o 9º ano de escolaridade durante o percurso, e estão próximos do término do ensino fundamental, não permanecem na base de dados em 2014. Ponderando que este conjunto refere-se aos alunos matriculados nos projetos, cabe ainda destacar que, de acordo com dados do Censo 68,6% estiveram matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo durante 2 anos.

Considerando as trajetórias e os desfechos desses alunos, ainda que sejam observadas diferenças numéricas, em termos dos alunos que compõem os dois conjuntos, não é possível inferir sobre as vantagens das turmas do ensino regular em relação às turmas de projetos para esses alunos, cujo desfecho da trajetória escolar desembocou na saída do sistema.

⁸⁶ É importante registrar que estes alunos se caracterizam por uma trajetória peculiar, em vista de terem alcançado o 9º ano em 2013. No entanto, o número reduzido de casos e os desfechos das trajetórias em 2014, marcados pela saída do sistema, concorreram para que na análise estes alunos fossem integrados ao desfecho “fora do sistema em 2014”.

Encerrando este capítulo, pode-se observar que a análise das trajetórias sugere que os desfechos escolares expressam a segmentação escolar, que não é aleatória ou trivial, em vista de aparentarem alinhamentos aos distintos perfis e características socioeconômicas desiguais dos alunos.

Notadamente, o desfecho de trajetória relacionada à chegada no 9º ano em 2014 é mais compacto em relação aos demais, tanto entre os alunos que se mantiveram matriculados exclusivamente em turmas regulares quanto entre os alunos matriculados em turmas de projetos. No entanto, entre estes últimos os percentuais de reprovação aumentaram extraordinariamente no período.

Em polo oposto, os desfechos de trajetórias relacionados à EJA do ensino fundamental, ao ensino médio e à saída no sistema representam as trajetórias mais acidentadas com transições mais sinuosas e elevados índices de reprovação.

O desfecho no ensino médio em 2014 ocorreu possivelmente pelo maior investimento nos projetos de correção de fluxo que visaram acelerar a terminalidade do ensino fundamental. Contudo, mais de 50% daqueles que alcançaram a 1ª série do ensino médio em 2013 foram reprovados em 2014. Esta trajetória sugere, aparentemente, que estes alunos poderão não permanecer no sistema de ensino. Como discutido nesta pesquisa, os resultados de investigações no campo da educação, reportam a repetência como um dos principais fatores para o abandono escolar e processos de escolarização menos longevos. Na ausência de dados sobre o desempenho prévio desses alunos (referenciados em avaliações externas ao sistema de ensino e às organizações implicadas na política), não é possível afirmar que este percentual de reprovação decorra da baixa aprendizagem ao término do ensino fundamental e, conseqüentemente, de dificuldades para o progresso da aprendizagem no ensino médio. Ainda assim, parece oportuno o posicionamento de Ferrão, Beltrão e Santos (2002), ao se referirem às políticas de não reprovação e de correção da distorção idade-série. Os autores alertam para a necessidade da vigilância em relação à aprendizagem.

Qualquer que seja a medida implementada para a correção da defasagem idade-série, ela deve preservar a qualidade da educação provida à população, nomeadamente, garantindo que a promoção formal do aluno corresponda efetivamente à sua promoção real e, por conseguinte, que os alunos diplomados pelo ensino fundamental tenham não só a idade adequada, mas também o domínio de conhecimentos e aptidões necessários ao pleno exercício da cidadania. Caso contrário, será o próprio

sistema público de ensino a outorgar a exclusão educacional (FERRÃO; BELTRÃO; SANTOS, 2002, p. 500).

No tocante às trajetórias cujos alunos encontravam-se “fora do sistema” em 2014, durante a pesquisa tivemos a cautela ao nomear este desfecho, evitando utilizar o termo “evasão”. O termo foi descartado por não retratar a complexidade dos fatores que podem ter contribuído para que esses alunos estejam ausentes da base de matrículas do Censo Escolar do Rio de Janeiro em 2014. Pelos motivos que foram largamente explicados adotamos o termo “fora do sistema”. Por outro lado, não se pode ignorar que parcela destes alunos corresponde aos evadidos, que fogem ao escopo desta investigação. Consideramos que, em face dos dados que foram apresentados, este desfecho merece estudos futuros, no intuito de averiguar mais profundamente os fatores associados a este resultado.

No próximo capítulo, sem pretender esgotar a discussão, serão apresentadas as considerações finais, ponto da pesquisa no qual oportunamente serão retomados os resultados da análise das trajetórias. Os condicionantes sobre os quais a correção de fluxo foi estabelecida como política pública, os aspectos da formulação e da implementação da política constituem-se como parte do cenário no qual as trajetórias foram forjadas. Neste sentido, podem lançar luz sobre as estratégias e limites nos quais foram configurados os projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro, como também sobre os percursos dos alunos no sistema de ensino.

7 Considerações Finais

O presente estudo analisou os projetos de correção de fluxo implementados na rede pública municipal do Rio de Janeiro no período de 2009 a 2014. Consideramos como foco da análise o estudo das trajetórias escolares de dois conjuntos de alunos que cursaram o 5º ano do ensino fundamental em 2010: 1) alunos que não foram matriculados em projetos de correção de fluxo em 2011, 2012 e/ou 2013 e; 2) alunos que foram matriculados em projetos de correção de fluxo em um ou mais anos deste período. Para o estudo delimitamos o trecho da trajetória a ser investigada entre os anos de 2010 e 2014, este último considerado como o desfecho da trajetória, expresso nos diferentes anos de escolaridade, modalidades e etapas de ensino nele alcançadas pelos alunos. Vale assinalar que num fluxo escolar regular os alunos matriculados em 2010 no 5º ano, alcançariam em 2014 o 9º ano de escolaridade, concluindo, portanto, o ensino fundamental.

Tivemos como perspectiva apresentar uma abordagem integradora, na qual o estudo das trajetórias escolares constituiu-se como uma ferramenta de análise para verificar como a política atuou sobre os alunos num determinado período da escolarização: transição entre os anos iniciais e finais do ensino fundamental e conclusão desta etapa de ensino da educação básica.

No processo de análise foram empreendidos três movimentos de investigação. O primeiro movimento, referente à formulação da política, buscou compreender o contexto no qual a política de correção de fluxo passou a integrar a agenda do governo, a influência dos agentes envolvidos e dos grupos de interesse na definição da política, o desenho e a caracterização dos projetos de correção de fluxo que no âmbito da política integravam o Programa Reforço Escolar.

Como apresentado no capítulo 3, na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro a política de correção de fluxo foi estabelecida como uma das ações prioritárias do Governo no Plano Estratégico da Prefeitura de 2009, através da implementação do Programa Reforço Escolar. A eleição de um novo Governo

municipal em 2008, cujas ações iniciais pautaram-se pela ruptura com a política educacional anterior, pelo desenvolvimento de um modelo de gestão gerencial e, em âmbito formal, pelo uso de indicadores para a definição e implantação de políticas públicas, foi determinante para as mudanças na gestão educacional, conforme afirmado por Santos (2014).

Sob este ponto de vista foi analisada a formulação da política de correção de fluxo e os motivos que a levaram a integrar a agenda de governo. Discutiu-se, apoiada nos modelos analíticos de Kingdon (2006), Baumgartner e Jones (1993), o papel dos valores, das ideias e dos agentes para o delineamento do desenho, a caracterização da política e o desencadeamento das parcerias público-privadas que foram estabelecidas desde 2009. Neste sentido, foram abordadas a influência das dinâmicas político-institucionais, dos agentes (particularmente do Executivo da SME) e das comunidades e redes de interesse para a formulação da política como solução para o problema encontrado.

Para o desenvolvimento deste primeiro movimento da pesquisa foram utilizados, inicialmente, como fonte de dados, os documentos oficiais que nortearam a elaboração da política, configurada através das parcerias com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a Fundação Roberto Marinho (FRM). Adicionalmente foram incorporadas notícias de jornais e informações coletadas em portais eletrônicos oficiais (da SME, do IAS e da FRM). O objetivo foi reconstruir a formulação e o desenho da política, processo que demandou, complementarmente, a realização de entrevistas com agentes da Secretaria Municipal de Educação e de uma Coordenadoria Regional de Educação, em vista da necessidade de esclarecer informações contidas nas demais fontes de dados.

Durante o processo de investigação foi evidenciado que o problema educacional anunciado, em resposta ao qual a política foi inicialmente formulada, não era a distorção idade-série. O problema central da educação carioca, incorporado na campanha eleitoral para Prefeito, e veiculado pela mídia, era o “analfabetismo funcional”. Cabe pontuar, que conforme dados do MEC/INEP em 2008 as taxas de distorção idade-série da rede pública municipal do Rio de Janeiro haviam atingido percentuais elevados (17,9% nos anos iniciais, 35,5% nos anos finais e 25,4% no total de matrículas do ensino fundamental).

O anúncio do número de alunos analfabetos funcionais do 4º, 5º e 6º anos de escolaridade, captado através do resultado do teste diagnóstico do IAS, se

constituiu no argumento para a implementação dos primeiros projetos de correção de fluxo na rede pública municipal de ensino do Rio de Janeiro.

Um aspecto que merece destaque, em relação à formulação da política, é a ausência, no âmbito da SME, de indicadores, prazos e da definição de metas claras e mensuráveis a ser alcançadas pelo Programa Reforço e pelos projetos de correção de fluxo, em que pese o contexto de adoção declarada do modelo gerencial, como já assinalado. Também não foram encontrados registros de mecanismos de avaliação dos resultados dos projetos, a fim de prestar contas à sociedade e aprimorar a política, com exceção daqueles organizados pelos envolvidos nas parcerias (SME, IAS e FRM). Ainda que os projetos sejam estruturados, 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, a partir da mudança da gestão, mecanismos de *accountability* para a sua política educacional.

O Plano Plurianual da Prefeitura (2010) menciona que o objetivo do Programa Reforço Escolar “é reduzir a taxa de analfabetismo funcional e a defasagem idade-série com o consequente aumento do IDEB na rede pública municipal” no período de 2010 a 2012. O Plano apresenta a meta a ser alcançada em relação à taxa de analfabetismo, em consonância com o teste diagnóstico. No entanto, como mencionado no capítulo 3, em relação à correção de fluxo, o faz de forma incongruente. O Plano fixa como meta a redução da taxa de 22% de distorção idade-série em 2010 no 6º ano, para 10% em 2012. No entanto, o percentual não corresponde ao dado oficial do MEC, que divulgou que a distorção idade-série atingia em 2010, 38,6% dos alunos matriculados neste ano de escolaridade do ensino fundamental na rede pública municipal do Rio de Janeiro.

No tocante ao trabalho pedagógico padronizado, o argumento de que as turmas homogêneas e a adoção dos professores generalistas repercutem favoravelmente na aprendizagem e produzem melhores resultados acadêmicos não parece encontrar base em resultados de pesquisas acadêmicas. Especialmente em relação aos professores generalistas, que atuam nas turmas de projetos dos anos finais do ensino fundamental, cujo domínio de conhecimentos não condiz com a formação inicial de professor especialista, não foram encontradas pesquisas que corroborem a eficácia desta medida. Estes aspectos merecem estudos mais aprofundados, em vista de se constituírem em pressupostos sobre os quais os

projetos de correção de fluxo são estruturados e capilarmente implementados em inúmeras redes públicas de ensino do país.

O segundo movimento da pesquisa teve como alvo a análise de aspectos da implementação da política entre os anos de 2009 e 2014. Neste nível da investigação foram utilizados primordialmente dados quantitativos provenientes das bases de matrículas e turmas do Censo Escolar. Tais dados, quando necessário, foram cotejados com os documentos oficiais e entrevistas realizadas na SME e na CRE. Neste ponto da pesquisa buscou-se analisar o desenho, a cobertura e a relação demanda X oferta da política, considerando as estratégias, os contextos da implementação dos projetos, e as taxas de distorção-idade série no período mencionado.

No primeiro ano de Governo a parceria estabelecida com o IAS ocorreu através do Plano de Ações Articuladas (PAR), cujas tecnologias educacionais disponibilizadas para a correção de fluxo não correspondiam integralmente ao problema identificado pelo teste diagnóstico. Neste sentido, a primeira questão levantada na investigação foi a inconsistência entre as características das tecnologias oferecidas através do PAR com apoio do MEC para a correção de fluxo e o problema antecipado pela mídia, identificado pelos agentes públicos da SME e confirmado pela diagnose: o analfabetismo.

Neste contexto, a distorção idade-série se constituiu como um problema secundário, que não foi focalizado imediatamente, mas que caminhava paralelamente ao analfabetismo, tendo em vista que os alunos identificados como analfabetos funcionais eram majoritariamente os que apresentavam distorção idade-série. A fim de contornar a desarmonia entre os projetos de correção de fluxo do IAS e o problema identificado na rede, a SME buscou ajustar a tecnologia às demandas dos alunos do 6º ano, que foram identificados como analfabetos funcionais com distorção idade-série. O projeto implantado para estes alunos, no contraturno, duas vezes por semana, apresentou baixa efetividade, que se expressou num elevado índice de evasão.

Nos anos seguintes o desenho da política deixou transparecer que os projetos de correção de fluxo foram implementados tentando contrabalançar o atendimento à “(re)alfabetização” e à aceleração da aprendizagem, sobretudo dos alunos dos anos finais do ensino fundamental, destacadamente do 6º ano. A ampliação da parceria com a FRM possibilitou que o raio de ação da correção de

fluxo alcançasse estes alunos a partir de uma perspectiva de aceleração da terminalidade do ensino fundamental. Cabe pontuar que o 6º ano se mostrou desafiador, tanto pelo analfabetismo dos alunos quanto pela acentuada taxa de distorção idade-série observada ao longo do período.

Em relação ao cumprimento das normas estabelecidas o estudo mostrou que os agentes do nível central interferiram no material padronizado do IAS relacionado à alfabetização (*Se Liga*). As alterações tiveram o sentido de incorporar ao material as concepções de alfabetização construídas pela rede de ensino da cidade do Rio de Janeiro. De acordo com as técnicas da SME e da CRE buscava-se responder às críticas dos professores dirigidas ao caráter estruturado do projeto. Estas adaptações iniciais parecem ter favorecido a sequência de mudanças que foram realizadas no âmbito dos projetos nos anos seguintes e que levaram à SME a responder – de forma exclusiva - pela alfabetização dos alunos com distorção idade-série a partir do 3º ano do ensino fundamental.

Outro aspecto observado, no âmbito da implementação, foi a relação demanda X oferta. Quanto à oferta da política, observou-se a partir dos dados do Censo Escolar que o número de matrículas nos projetos de correção de fluxo correspondeu, em média, no período investigado, a 23% dos alunos que se constituíam como público-alvo da política na rede de ensino. Paradoxalmente, dentro dos limites de atendimento realizado, foram observadas matrículas em turmas dos projetos de alunos que não apresentavam distorção idade-série, ou cuja distorção era de 1 ano, contrariando o escopo da política. Também foram observadas discrepâncias entre o limite máximo de matrículas nas turmas de projetos dos anos finais do ensino fundamental (fixado pelos documentos oficiais) e o número de matrículas encontrado nos dados registrados no Censo Escolar. Estas dissonâncias, 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 da política no âmbito das escolas.

No que se refere aos contextos nos quais os projetos foram implementados, um aspecto que chamou a atenção durante a pesquisa, que pode ter contribuído para que a política não atendesse exclusivamente aos alunos com distorção idade-série foi a aparente ausência de critérios claros e bem fundamentados para a seleção das escolas que organizaram as turmas de projetos. As escolas que

ofertaram a política foram preponderantemente aquelas que apresentavam maior concentração de alunos com distorção idade-série. Neste sentido, durante o período da investigação, a distribuição de turmas de projetos na rede municipal ocorreu notadamente nas escolas de grande e enorme porte (entre 700 e 900 alunos e mais de 900 alunos respectivamente).

Embora pareça evidente que a organização dessas turmas ocorra nas escolas de maior porte, em vista de que apresentam elevado número de matrículas e, provavelmente, maior número de alunos com distorção idade-série, cabe pontuar que esta característica possivelmente não favoreceu outras características da política que poderiam influenciar em seus resultados. Neste sentido cabe ressaltar que o tamanho da escola é um aspecto que diferencia e pode tornar mais complexo o trabalho da equipe pedagógica e de diretores, conforme reportado por Oliveira (2015). No contexto da rede municipal de ensino, na qual já se observa nos últimos anos um aumento do volume de trabalho burocrático que frequentemente contrasta com escassez de funcionários, como sinalizam Paes de Carvalho *et al* (2014), torna-se mais difícil o acompanhamento do trabalho pedagógico e atenção aos alunos que foram focalizados pela política.

Sabatier e Mazmanian (1993) alertam que o desafio em atingir o resultado da política é também proporcional à extensão de seu problema. Este parece ser um aspecto a ser observado em relação à dimensão da rede pública municipal do Rio de Janeiro, considerada a maior rede municipal de ensino da América Latina.

A política de correção de fluxo parece demandar uma atenção redobrada e permanente dos gestores, especialmente dos coordenadores pedagógicos, em face dos aspectos que envolvem a implementação, tais como: a conquista de agentes para implementar a política, a adequação do trabalho pedagógico ao atraso escolar, a formação dos professores e a autoestima dos alunos. Sobre este aspecto convém mencionar que a pesquisa realizada por Oliveira (2015) evidenciou a falta de coordenadores pedagógicos na rede municipal do Rio de Janeiro, agravada nas escolas de maior porte, em vista da baixa atratividade salarial, como também reportado pelos profissionais de educação entrevistados neste estudo.

Um dos obstáculos que precisou ser contornado e superado em todas as etapas da pesquisa, e que mereceu maior atenção durante a análise, diz respeito aos dados disponíveis nas fontes pesquisadas, sobretudo aos bancos de dados estatísticos. A este respeito cabe mencionar as divergências entre as informações

referentes à caracterização das turmas de correção de fluxo fixada nos documentos oficiais e os registros no Censo Escolar. Na análise dos dados foram observados registros que caracterizavam as turmas de projetos de correção de fluxo como turmas do ensino fundamental regular e turmas multisseriadas, acarretando subnotificação de turmas de correção de fluxo e de matrículas em determinados projetos. Estas informações também foram utilizadas no estudo das trajetórias, terceiro e último movimento desta investigação.

A análise das trajetórias escolares investigou os percursos escolares dos alunos que cursaram o 5º ano em 2010, integrantes de dois conjuntos: 1) não matriculados em projetos de correção de fluxo em 2011, 2012 e/ou 2013 e 2) matriculados em projetos de correção de fluxo em um ou mais anos deste período. O ponto delimitado para início da trajetória foi o ano de 2010 e o final do trajeto o ano de 2014, considerado como desfecho da trajetória.

Neste ponto da pesquisa foram utilizados dados do Censo Escolar, da base de matrículas da SME, cotejados pelos documentos oficiais. Inicialmente foram coletados os dados sobre os perfis sociodemográficos dos alunos (sexo, raça/cor, escolaridade da mãe, NIS, distorção idade-série) através do Censo Escolar e do banco de matrículas da SME em 2009. A distorção idade-série e a repetência foram cotejadas nas trajetórias de cada conjunto de alunos, em face da capacidade de traduzir, em certa medida, o atraso escolar. Para os “tipos de desfechos” apresentados foram consideradas as possíveis situações dos alunos em 2014, levando-se em conta o ano de escolaridade, a etapa e a modalidade de ensino alcançada pelo aluno, decorrentes das transições escolares no período. Tais dados corresponderam à matrícula do aluno no Censo Escolar entre os anos de 2011 a 2014.

Os desfechos de trajetórias no ano de 2014 corresponderam as seguintes situações para os alunos integrantes da população da pesquisa: 1) 9º ano; 2) Ensino médio; 3) Ensino médio em 2013 e fora do sistema em 2014; 4) EJA Ensino fundamental; 5) 5º, 6º, 7º ou 8º ano do ensino fundamental; 6) Projeto de Correção de Fluxo e 7) Fora do sistema.

Tais desfechos foram analisados nos dois conjuntos de alunos, buscando-se depreender as diferenças e semelhanças entre as transições em cada conjunto e os perfis dos alunos em cada um dos desfechos escolares.

Não parece demais lembrar que diante dos limites metodológicos não tivemos a pretensão de captar o efeito ou o impacto dos projetos de correção de fluxo sobre as trajetórias dos alunos. A intenção do estudo pautou-se na análise das trajetórias a partir dos “tipos de desfechos” decorrentes das transições escolares dos alunos, considerando: o pareamento matriculado - não matriculado em turma de projeto, a heterogeneidade e as semelhanças dos perfis desses alunos, a defasagem idade-série e os dados sociodemográficos disponíveis.

O estudo das trajetórias escolares confirmou evidências encontradas nos clássicos estudos da Sociologia da Educação: a distribuição dos alunos entre os desfechos, bem como entre os dois conjuntos da população (matriculados ou não em projetos/turmas de correção de fluxo) não é fortuita. A distribuição está claramente relacionada aos perfis sociodemográficos expressos: no NIS, que captou a pobreza; na escolaridade da mãe, que informou sobre o capital cultural da família e se constitui numa *proxy* do NSE; além do sexo, da cor e do atraso escolar do aluno. Este último expresso nas taxas de distorção idade-série.

Comparando-se a distribuição dos alunos nos dois conjuntos (matriculados em turmas de projetos e não matriculados em turmas de projetos) pode-se constatar que os alunos matriculados nas turmas de projetos são majoritariamente do sexo masculino, mais pobres, suas mães são menos escolarizadas, e apresentam maiores níveis de distorção idade-série e maiores percentuais de não brancos do que os alunos que foram mantidos sempre em turmas regulares. Inversamente, os alunos que não estiveram em nenhum momento do período matriculados em turmas de projetos de correção de fluxo, são majoritariamente do sexo feminino, suas mães são mais escolarizadas, apresentam nível mais baixo de pobreza, identificado pelo menor percentual de NIS, e possuem menores índices de distorção idade-série.

Em relação às trajetórias, chama a atenção que entre as menos acidentadas, nas quais as transições entre os anos de escolaridade anunciaram maiores taxas de aprovação, prevaleçam alunas com perfis sociodemográficos que favorecem um processo ininterrupto de escolarização, conforme apontam os estudos no campo da Sociologia da Educação. Este é o caso da chegada ao 9º ano dos alunos não matriculados em correção de fluxo. Conforme apresentado no capítulo 6, o conjunto de alunos matriculados em correção de fluxo que alcançou este desfecho é bastante menor, comparado ao primeiro. Os dados evidenciam que a chegada ao

9º ano, para alunos que estiveram matriculados nos projetos, se constituiu num desafio importante. Estes alunos apresentam uma trajetória acidentada, mas o término do ensino fundamental aparentemente é um desfecho mais promissor do que a EJA do ensino fundamental.

Os alunos que atingiram em 2014 a EJA do ensino fundamental, são, notadamente os que alcançaram o desfecho de menor prestígio, em paralelo àqueles que estão “fora do sistema”. No grupo dos alunos cuja trajetória em 2014 se caracteriza como “fora do sistema” estão integrados, além dos alunos evadidos, alunos que supostamente podem ter falecido ou mudado de estado. Os dois grupos (EJA e “fora do sistema em 2014”) apresentam trajetórias mais acidentadas em relação aos demais, permeadas por reprovações e inserções em anos de escolaridade diferentes, inclusive na EJA. Em termos de projeção acadêmica de futuro profissional, ambos apresentam fragilidades.

O desfecho constituído pelos alunos que atingiram o ensino médio em 2014 e haviam sido matriculados em correção de fluxo no período 2011 a 2013 parecia, à primeira vista, se caracterizar como um desfecho promissor, na medida em que aparentemente expressava o cumprimento do objetivo da política de corrigir a defasagem idade-série e manter os alunos no sistema. Os dados informavam que, em 2014, 25,5% desses alunos estavam matriculados no 2º ano do ensino médio. Inicialmente, os dados do Censo Escolar informaram que estes alunos, haviam cursado projeto de correção de fluxo em dois anos, desde o 6º ano do ensino fundamental. Dentre estes, que alcançaram o ensino médio em 2013, 50% foram reprovados em 2014, sugerindo que as transições engendradas neste desfecho revelaram um frágil processo de escolarização que pode não ter favorecido um processo de escolarização longo e bem-sucedido.

Na ausência de dados sobre o desempenho prévio desses alunos (referenciados em avaliações externas ao sistema de ensino e às organizações implicadas na política), não é possível afirmar que este percentual de reprovação decorra da baixa aprendizagem ao término do ensino fundamental e, conseqüentemente, de dificuldades para o progresso no ensino médio.

Em termos da redução da distorção idade-série, no cômputo geral houve redução, ainda que pouco expressiva. No entanto, confirmando a hipótese levantada, a redução da distorção idade-série não ocorreu igualmente entre os alunos, nem mesmo entre os que estiveram matriculados em turmas de correção

de fluxo. Este é o caso dos alunos que alcançaram o 9º ano e aqueles cujos desfechos em 2014 foram “turmas de projetos” e “5º, 6º, 7º e 8º ano”. Para o primeiro conjunto a redução da distorção idade-série aconteceu de forma mais acentuada, evidenciando que a correção de fluxo atuou mais favoravelmente no processo de escolarização.

Embora não seja possível atribuir exclusivamente à política de correção de fluxo implementada, ao sistema de ensino, ou ainda às escolas, a estratificação escolar e as profundas desigualdades expressas na distribuição dos alunos entre os desfechos, não se pode deixar de considerar que tanto a política, quanto o sistema e as escolas estão implicados nestes resultados.

Em relação aos achados, consideramos que talvez a maior contribuição de uma pesquisa acadêmica seja, além de prover o campo de novos conhecimentos, instigar novas investigações, tanto no sentido de aprimorar a pesquisa apresentada quanto de extrair dela novas frentes de pesquisa. Neste sentido, esta investigação aponta alguns caminhos. Em primeiro lugar, a necessidade de desenvolvimento de mais pesquisas sobre os resultados dos projetos de correção de fluxo, particularmente sobre o impacto de tais projetos nas trajetórias dos alunos. Esta parece ser a recomendação mais urgente, em vista dos achados desta pesquisa, da disseminação ampla dos projetos de correção de fluxo e da hegemonia das concepções que os orienta. Outra possibilidade a ser considerada, seria, a partir do mapeamento de projetos de correção de fluxo implementados em redes públicas de ensino, comparar o retorno do investimento feito em experiências desenvolvidas autonomamente e nas estabelecidas através de parcerias público-privadas. O estudo das trajetórias desenvolvido nesta pesquisa parece instigar, particularmente, o estudo das trajetórias dos alunos egressos dos projetos de correção de fluxo, tanto daqueles implementados no ensino fundamental, quanto dos implementados no ensino médio. Outra questão que merece investigação é o impacto dos projetos de correção de fluxo nas taxas de abandono e de reprovação nos anos iniciais do ensino médio. Em vista dos obstáculos que se apresentaram nas fontes de dados, parece também importante desenvolver estudos que analisem os limites das informações das fontes de dados, os problemas relativos à coleta de informações, as interpretações e o preenchimento dos formulários.

Diante da magnitude do desafio posto para a implementação dos projetos de correção de fluxo, associado à diversidade, variedade e desigualdade entre as

redes públicas de ensino e entre escolas, é importante ressaltar a necessidade de considerar previamente à implementação de tais políticas educacionais: os recursos humanos, a estrutura física, a organização das escolas e seus espaços físicos, entre outros aspectos.

Finalmente, embora a análise dos resultados e a consequência da política não tenham se constituído no escopo desta pesquisa, os achados parecem reforçar a relevância de testar e avaliar políticas públicas com isenção para que possam ser continuadas ou corrigidas e tenham repercussão positiva sobre a vida dos cidadãos. Sem isso, as políticas educacionais poderão ser continuamente implementadas sem que a crítica necessária seja feita com vista ao seu aprimoramento, no sentido de torná-las mais efetivas. Esperamos que esta pesquisa tenha contribuído nesta direção.

8 Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e perspectivas da gestão pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão. In: *CONSAD e FUNDAP. Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados. CONSAD e FUNDAP*, 2006. p. 21-80.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

ADRIÃO, T; PERONI, V. M. V. Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional. *Pesquisa Científica Área – Administração Educacional Edital – Jovem Pesquisador*. Relatório CNPq 401434/2008-7. UNICAMP, Campinas, 2011. 397 p. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/INSTITUTO%20AYRTON%20SENN A%20RELATORIO.pdf>. Acesso em: 15/10/2015.

ALAVARSE, O.M.; MAINARDES, J. Fluxo escolar. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. *DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <http://www.gestrado.net.br/pdf/7.pdf>. Acesso em 10/01/2015.

ALVES, F. C.. *Qualidade na Educação Fundamental Pública nas Capitais Brasileiras: Tendências, Contextos e Desafios*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2007. Tese de Doutorado.

ALVES, M. T. G; SOARES, J. F. S. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 15, nº 1, Junho, 2009, p.1-30.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Efeito-escola e estratificação escolar: o impacto da composição de turmas por nível de habilidade dos alunos. *Educ. rev.* [online], nº.45, Belo Horizonte, Junho, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982007000100003. Acesso em: 10/01/2016.

ARAÚJO, P. G.; PEREIRA, J. R. Análise da aplicabilidade do modelo gerencial na administração municipal. *Revista de Administração Pública* vol.46, nº 5, Rio de Janeiro Sept./Oct. 2012.

BARBOSA, T. M. M. F.. *A implementação do Projeto Acelerar para Vencer (PAV) em uma unidade escolar: das intenções às ações*. 2012. 196 f. Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, 2012.

BARBOZA, E. M. R. *A composição das turmas e o desempenho escolar na rede pública de ensino de Minas Gerais*. 2006. 100p. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

BARROS R.; P.; MENDONÇA R.. As consequências da repetência sobre o desempenho educacional. Brasília, Ministério da Educação e do Desporto, *Projeto de Educação Básica para o Nordeste*, 1998, Série Estudos, n. 7.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

BONAMINO, A. C. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2002. 192 p.

BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (Orgs.) *Escritos de Educação*. Ed. Vozes, 1998, p. 71-80.

BOURDIEU, P; CHAMPAGNE, P. Os excluídos do interior. In: NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (Orgs.) *Escritos de Educação*. Ed. Vozes, 1998, p. 216-227.

BRANDÃO, Z.; BAETA, A. M. B.; ROCHA, A. D. C.. *Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão*. Rio de Janeiro, 2ª ed., Dois pontos, 1985.

BRANDÃO, Z. (Org.). *Democratização do ensino: meta ou mito?* Rio de Janeiro, Ed. Francisco Alves, 1987.

BRANDÃO, Z. Fluxos Escolares e Efeitos Agregados pelas Escolas. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 41-48, jan. 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

BRASIL. *Lei 9394, de 20/12/1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Publicação UPPE* – Sindicato, Niterói, 2007.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação, Plano de Metas Todos Pela Educação, Instrumento de Campo*, Brasília, DF, Ag., 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diagnostico.pdf>. Acesso em: 12/10/2015.

_____. *Orientações gerais para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (versão revisada e ampliada)*, Brasília, DF, 2009a

_____. *Guia das Tecnologias Educacionais. Secretaria de Educação Básica*, 2009. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/guia_tecnologias_atual.pdf. Acesso em 10/07/2015.

_____. *Nota Técnica nº 040/2014*. Indicador para mensurar a complexidade da gestão nas escolas a partir dos dados do Censo Escolar da Educação Básica. MEC-INEP, Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2014/escola_complexidade_gestao/nota_tecnica_indicador_escola_complexidade_gestao.pdf. Acesso em 10/11/2015.

CANO, I. *Introdução à avaliação de programas sociais*, Rio de Janeiro, FGV, 3ª ed., 2006, 120 p.

CAPELLA, A.C.N. *Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas*. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE M., MARQUES, E. (Orgs) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CARRASQUEIRA, K. *A política de responsabilização educacional do município do Rio de Janeiro*. 2013.110p. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

CARVALHO, M. P. Quem são os meninos que fracassam na escola? *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004, p. 11-40, jan./abr. 2004.

CASSASUS, J. As reformas educacionais na América Latina no contexto da globalização. *Cadernos de Pesquisa*, nº 114, p. 7-28, 2001.

CHAVES, D. S. P. Políticas Públicas e reconfiguração da escola pública: Programa *Acelera Brasil*. XV Encontro Regional de História da ANPUH - Rio, 2012, São Gonçalo, Rio de Janeiro. *Anais*, Rio de Janeiro, ISBN 978-85-65957-00-7. Disponível em: http://www.encontro2012.rj.anpuh.org/resources/anais/15/1338553460_A_RQUIVO_Artigo_Anpuh.pdf. Acesso em: 10/10/2015.

COELHO, J. C. *Economia, poder e influência externa: O Banco Mundial e os anos de ajuste na América Latina*. São Paulo: Ed. UNESP, 2012. 296p.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: US Government Printing Office, 1966.

CORAGGIO, J. L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? Trad. Mônica Corullón. In: DE TOMMASI, L; WARDE, J; HADDA S. (Orgs) *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 75-124.

CORREA, E. V. *Efeito da repetência nos anos iniciais do Ensino Fundamental: um estudo longitudinal a partir do Geres*. 2013. 124 p. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, Rio de Janeiro, 2013.

COSTA, M.; KOSLINSKI, M. Prestígio escolar e composição de turmas – explorando a hierarquia em redes escolares. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 19, n. 40, maio/ago. 2008, p. 305-330.

COSTA RIBEIRO, S.; FLETCHER, P. Projeto Fluxo dos Alunos do Ensino de Primeiro Grau: PROFLUXO. IN: <http://www.sergiocostaribeiro.ifcs.ufrj.br/artigos/1988%20Projeto%20Fluxo%20dos%20Alunos%20do%20Ensino%20de%20Primeiro%20Grau%20PROFLUXO.pdf>. Acesso em: 5/5/2015.

COSTA RIBEIRO S. A Pedagogia da Repetência. *Estudos Avançados*, nº 5 p. 6-21. 1991.

CRAHAY, M. É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência? *Cadernos de Pesquisa*, v. 36, n. 127, p. 223-246, jan./abr. 2006.

CRAHAY, M. Qual pedagogia para os alunos em dificuldade escolar? *Cadernos de Pesquisa*, v. 37, n. 130, p. 181-208, jan./abr. 2007.

CRAHAY, M.; BAYE, M. Existem escolas justas e eficazes? Esboço de resposta baseado no Pisa 2009. *Cadernos de Pesquisa*, v. 43, n.150 São Paulo Set./Dez. 2013.

DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, nº 45, p. 29-49, 1998.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

DUBET, F. A escola e a exclusão. *Cadernos de Pesquisa*, n. 119, julho/2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/n119/n119a02.pdf>>. Acesso em: 03/07/2015.

DUBET, F. *O que é uma escola justa? A escola de oportunidades*. São Paulo: Cortez Editora. 2008, 119 p.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 18, nº. 51, fevereiro/2003.

FERNANDES, R.; GREMAUD, A. P. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e meta. In: VELOSO, F. e al. (Orgs.) Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 213-238, 2009.

FERRÃO, M.E.; BELTRÃO, K.I, SANTOS, D.P.S. O impacto de políticas de não-repetência sobre o aprendizado dos alunos da 4ª série. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n. 32, p. 495-513, 2002.

FERRARO, A. R.. Gênero e alfabetização no Brasil – caminhos para a pesquisa em Sociologia da Educação a partir de fontes estatísticas. In: PAIXÃO, L. P.; ZAGO, N. (Orgs.) *Sociologia da Educação: pesquisa e realidade brasileira*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2007, p. 154-181.

FETZNER, A. *Falas docentes sobre a não aprendizagem escolar nos ciclos*. 2013. 167 f. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação, Faculdade de Educação, Porto Alegre, RS, 2007.

FLETCHER P.; CASTRO, C. M.. Mitos, estratégias e prioridades para o ensino de 1º Grau. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, v. 8, p. 39-56. São Paulo, SP, 1993 Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/issue/view/158/showToc>,

FRANCO, C; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do Ensino Fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. *Educação & Sociedade*, Campinas, v.28, n.100 (especial), p. 989-1014, out. 2007.

FRIEDRICH, M; BENITE, A. M. C; BENITE, C. R. M.; PEREIRA, V.S. Trajetória da escolarização de jovens e adultos no Brasil: de plataformas de governo a propostas pedagógicas esvaziadas. Ensaio: *Avaliação de Políticas Educacionais*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 67, p. 389-410, abr./jun. 2010.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. Programa de Aceleração da Aprendizagem: relatório. São Paulo: FCC, 1998. 3 v.

GOMES, C.A.; CARNIELLI, B. L.; ASSUNÇÃO, I. R. A expansão do ensino médio e a educação de jovens e adultos: alternativa negligenciada de democratização? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 85, n. 209/210/211, p. 29-44, jan./dez. 2004.

HILL, M. Implementation theory: yesterday's issue? *Policy & Politics*, V. 25, Nº 4, October 1997. pp. 375-385. Disponível em: <http://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/1997/00000025/00000004/art00004>. Acesso em 05/09/2010.

HOWLETT, M. RAMESH, M, PERL. A. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p.305.

JANUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *RAP* Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan. /Fev. 2002.

JUNIOR, A. R. B; PEREIRA, J. R; DUTRA, D. M. R. Fundamentos teóricos do Choque de Gestão em Minas Gerais. In: In: XXXII Encontro da ANPAD - EnANPAD, 2008, Salvador, Bahia. Anais do XXXII.

KINGDON, J. Como chega a hora de uma ideia. IN: FERRAREZI, E.; SARAIVA (Orgs.). *Políticas públicas; coletânea*, v. 1, Brasília: ENAP, 2006.

KLEIN, R.; COSTA RIBEIRO, S.. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. *Revista Brasileira de Estatística*, v. 52, n. 197/198, p. 5-45, jan./dez. 1991.

_____. Como está a educação no Brasil: o que fazer? *Ensaio: avaliação e políticas Públicas Educ.*, Rio de Janeiro, v.14, n.51, p. 139-172, abr./jun. 2006.

_____. Comentários sobre Teixeira de Freitas e seus trabalhos na área da educação. In: *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Teixeira de Freitas, um Cardeal da educação brasileira: sua atualidade intelectual*. Rio de Janeiro, 2008, p. 15-25. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=240800.

KLEIN, R.; FONTANIVE, N. S. Alguns indicadores educacionais de qualidade no Brasil de hoje. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 2009.

KOSLINSKI, M. C. O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação. 208p. Campinas, São Paulo, SP. 2000.

KOSLINSKI, M., CUNHA, C. P., ANDRADE, F. M. Accountability escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 108-137, set./dez. 2014.

KRAWCZYK, N. R. A. O PDE: Novo modelo de regulação estatal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 797-815, set./dez. 2008.

LALLI, V. S. O Programa *Acelera Brasil*. *Em Aberto*. Programas de correção de fluxo escolar. Brasília, v. 17, n. 71, p. 57-73, jan. de 2000.

LIMA, F. M. M.; ALCANTARA, G.; ALMEIDA, M. A. O. O que potencialmente afeta a gestão escolar? Percepções de diretores de duas redes públicas de ensino do estado do Rio de Janeiro. In: *36ª Reunião Nacional da ANPED*, 2013, Goiânia. Sistema Nacional de Educação e Participação Popular: desafios para as políticas educacionais, 2013.

LIMA, L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política* v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013.

LOUZANO, P. Fracasso escolar: evolução das oportunidades educacionais de estudantes de diferentes grupos étnico-raciais. In: *36ª Reunião Nacional da ANPED* – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO.

MATTOS C. L. G., FERREIRA A. M. G.. Programa Especial Adolescente para alunos de 14 e 15 anos de idade na rede pública municipal do Rio de Janeiro. IN: MATTOS, C. L. G; CASTRO, P.A. *Etnografia e Educação: conceitos e usos [on line]* EDUEPB, 2011.

MOREIRA, João Flávio de Castro. Os telecursos da Rede Globo: a mídia televisiva no sistema de educação à distância (1978-1998). 2006.181 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Ciência Humanas, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

NAZARETH, H. D. G.; SOUZA, R, S.. Políticas de avaliação: alguns reflexos na rede escolar do município de Rio de Janeiro em 2009. Jornada HISTEDBR. Campinas, SP, v.1, n.1, jul. 2010.

NAZARI, J. Programa de aceleração de estudos na rede estadual de ensino de Uberlândia: uma gestão focada nas exigências da produtividade. 2012. 178 p. Dissertação (Mestrado) Acadêmico em Educação, Instituição de Ensino: Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

NEBAUER, R. Classes de Aceleração: mais de 100 mil alunos da rede estadual paulista recuperam o atraso escolar. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 129-133, jan. 2000.

NOGUEIRA, C. M. M; FORTES, M. F. A importância sobre o estudo das trajetórias escolares na Sociologia da Educação contemporânea. *Paidéia*, nº 2, 2004, p. 54-74.

NOGUEIRA, M. A. A relação família-escola na contemporaneidade: fenômeno social/ interrogações sociológicas. *Análise Social*, vol. XL (176), 2005, 563-578.

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, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, A. G. Políticas educacionais e a qualidade da educação nos municípios fluminenses: alguns recortes. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v.22, n. 83, p. 411-442, abr./jun. 2014.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. Determinantes da repetência escolar no Brasil: uma análise de painel dos censos escolares entre 2007 e 2010. Brasília: IPEA, fevereiro de 2012 (Texto para discussão 1703).

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100 (Especial), p. 661-690, out. 2007.

OLIVEIRA, J. B. Correção do fluxo escolar: um balanço do Programa *Acelera Brasil* (1997-2000). *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 177-215, julho/ 2002.

ORTIZ, M. S. P.; MEDEIROS, A. K. Reforma gerencial na gestão pública contemporânea: desafio para os municípios brasileiros. VIII CONGRESSO - CONSAND de Gestão Pública, Brasília, 26 a 28 de maio de 2015. Disponível em: http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/2015/VIII_Consad/080.pdf Acesso em: 10/08/2015.

OSORIO, R. G.; SOARES, S. A geração 80: um documentário estatístico sobre a produção das diferenças educacionais entre negros e brancos. In: SOARES, S. *et al.* (org.) *Os mecanismos de discriminação racial nas escolas brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2005. Disponível em: < <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/OsMecanismosDeDiscriminacaoRacialNasEscolas.pdf>>. Acesso em 12/02/2016.

PAES DE CARVALHO, C.; OLIVEIRA, A. C.; LIMA, M. F. M. Avaliações externas: tensões e desafios para a gestão escolar. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 50-77, set./dez. 2014.

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

_____. *Aceleração da Aprendizagem para corrigir o fluxo escolar: o caso do Paraná*. Brasília: IPEA, julho de 2007 (Texto para discussão 1274).

PLACCO, V. M. N. S; ANDRÉ, M. E. D. A.; ALMEIDA, L. R. Estudo avaliativo nas classes de aceleração na rede estadual paulista. *Cadernos de Pesquisa*, nº 108, p. 49-79, nov.1999.

PEREIRA, H. S. *A certificação ocupacional de dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Campo Grande MS: implicações para a gestão escolar (2001-2004)*. ' 01/09/2011 132 F. Mestrado Acadêmico em Educação Instituição De Ensino: Universidade Católica Dom Bosco , Campo Grande. Biblioteca Depositária: Pe. Fêlix Zavattaro.

PEREZ, J. R. R.. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out/dez. 2010.

PERONI, V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.

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, Argentina, 2009, p. 47-71. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/faced/peroni/docs/A%20autonomia%20docente.pdf>. Acesso em: 03/10/2015.

PRADO, I.G.A. LDB e Políticas de Correção de Fluxo Escolar. Em Aberto, Brasília, v. 17, nº 71, p. 49-56, jan. 2000.

RIANI, J. L. R.; RIOS-NETO, E. L. G. *Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros?* *R. bras. Est. Pop.*, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008.

RIBEIRO, C.A.C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 41 a 87.

RIO DE JANEIRO. Portaria E/DGED nº 14, de janeiro de 2001. Dispõe sobre a organização de turmas e cria as Classes de Progressão.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Câmara de Políticas Sociais Integradas à Educação. *Indicação N.º 3/2007*. Apresenta considerações sobre o pensar pedagógico norteador dos ciclos de formação do Ensino Fundamental da Cidade do Rio de Janeiro, 29/05/2007. In: Diário Oficial do Rio. Rio de Janeiro, Ano 20, n.59, 14 jun. 2007a, p.23-26.

_____. Resolução nº 946 de abril 2007 da SME. Estabelece diretrizes para a avaliação escolar na rede pública do sistema municipal de ensino da cidade do rio de janeiro e dá outras providências. 2007 b.

_____. Decreto nº 28.878, de 14 de dezembro de 2007. Estabelece diretrizes para a avaliação escolar na Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. 2007c.

_____. Decreto nº 30.340, de 01 de janeiro de 2009 a. 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. Disponível em: <<http://smaonline.rio.rj.gov.br/conlegis/>>. Acesso em: 10/08/2013.

_____. Plano Estratégico da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro 2009-2012. Disponível em: http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf. Acesso em: 10/03/2015. 2009 b.

_____. Acordo de Resultados. Ver em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2116763/4104311/acordoderesultad osbx.pdf>. Acesso em 10/03/2015. 2009 c.

_____. Circular E/SUBE/CED/SME nº 08, de 09 de março de 2009. Dispões sobre o Teste Diagnóstico de Alfabetização. 2009 d.

_____. Portaria E/SUBG/CP nº 21 de 5 de novembro de 2009. Fixa normas e procedimentos para a efetivação de matrículas e transferências internas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e nas Unidades de Desenvolvimento Infantil do Sistema Público Municipal de Ensino e dá outras providências. Publicado no Diário Oficial de 06/11/2009 e.

_____. Lei 5215 de 02/10/10 Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013 para o período 2010-2013. Publicado no Diário Oficial de 23/08/2010. Suplemento. 2010 a.

_____. Resolução SME 1079 de 27 de maio de 2010. Instituiu projetos especiais de correção de fluxo na Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicado no Diário oficial de 28/05/2010b.

_____. Resolução SME nº 1.100 de 10 de outubro de 2010. Altera a organização dos projetos de correção de fluxo na Rede Pública Municipal de Ensino do Rio de Janeiro. Publicado no Diário oficial de 11/10/2010c.

_____. Resolução SME 1161 de 10/10/2011, publicada no Diário Oficial de 11 de outubro de 2011. Define projetos estratégicos de correção de fluxo na Rede Pública do Sistema Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro e dá outras providências. Publicada no Diário Oficial do dia 11 de outubro de 2011.

RISCAL, S. A. Política Educacional, Justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação. *Revista HISTEDBR On-line*, v. 44, p. 248-261, 2011. Disponível em: <<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4786623U2>>. Acesso em: 04/07/2015.

SABATIER, P. A; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In: VARELLA, L. A. La implementación de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 323-372. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/46233531/6-Sabatier-Mazmanian-Implementacion-Marco-Analisis#scribd>. Acesso em: 10/07/2015.

SÁ EARP, M. L. A cultura da repetência em escolas cariocas. *Ensaio: Avaliação de Políticas Educacionais*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 65, p. 613-632, out./dez. 2009.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. (Orgs.) *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

SAMPAIO, C. E. M. et al. Sincronismo idade/série: um indicador de produtividade do sistema educacional brasileiro – Brasília: Inep, 2002. 35 p. (Série Documental. Texto para discussão, 11). Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000102.pdf>>. Acesso em: 02 de outubro de 2015.

SANTOS, M. P. *Programa PIC da rede municipal de ensino de São Paulo: superação do fracasso escolar?* 2013, 90f. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Cidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

SANTOS, J.C. *O Gerencialismo no novo modelo de educação pública da Cidade do Rio de Janeiro (2009-2012): origens, implantação, resultados e percepções*. 208 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Rio de Janeiro. 2014.

SILVA, I. G. *Democracia e participação na “Reforma” do Estado*, São Paulo, Cortez, 2003, Coleção Questões da Nossa Época.

SILVA, N. do V. Expansão Escolar e Estratificação Educacional no Brasil. In: SILVA, N. do V.; HASENBALG, C. (Orgs.) *Origens e Destinos: Desigualdades Sociais ao Longo do Ciclo de Vida*. Rio de Janeiro, Topbooks, 2003, p.105-146.

SILVA, V.A.C. Políticas compensatórias. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

SILVA, M. R. L. *Ensinar e aprender Matemática em contextos de aceleração da aprendizagem*. 2011,336 f. Mestrado Acadêmico em

Educação Matemática Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rio Claro, São Paulo, 2011.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, v. 29(1), 2003, p. 147-165.

SOARES, S. A Repetência no contexto internacional: o que dizem os dados de avaliações das quais o Brasil participa. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para Discussão nº 1300).

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política* nº 24: 105-121 jun. 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, C. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE M., MARQUES, E. (Orgs) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, P. R. Avaliação a serviço da qualidade educativa. In: SANTOS, E. (Org.) *Reescrevendo a educação*. São Paulo: Scipione, 2006, p. 148-165.

SOUZA, C. M. *O Projeto Realphabetização no Município do Rio de Janeiro: a participação dos docentes da 7ª Coordenadoria Regional de Educação*. 2012, 232 f. Mestrado Acadêmico em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 2012.

SOUZA, A. M.; FONSECA, G. S. Considerações sobre a importância da turma no desempenho dos alunos em escolas municipais REICE. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, vol. 5, núm. 2e, 2007, p. 1-8. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55150202>. Acesso em: 24 de dezembro de 2016.

TEIXEIRA DE FREITAS, M. A. Dispersão demográfica e escolaridade. *RBE*. Rio de Janeiro, v.1, nº 3, p. 497-527, jul.set. 1940.

TEIXEIRA DE FREITAS, M. A. A escolaridade média no ensino primário brasileiro. *RBE*. Rio de Janeiro, v.8, nº 30-31, p. 395-474, abr.set. 1947.

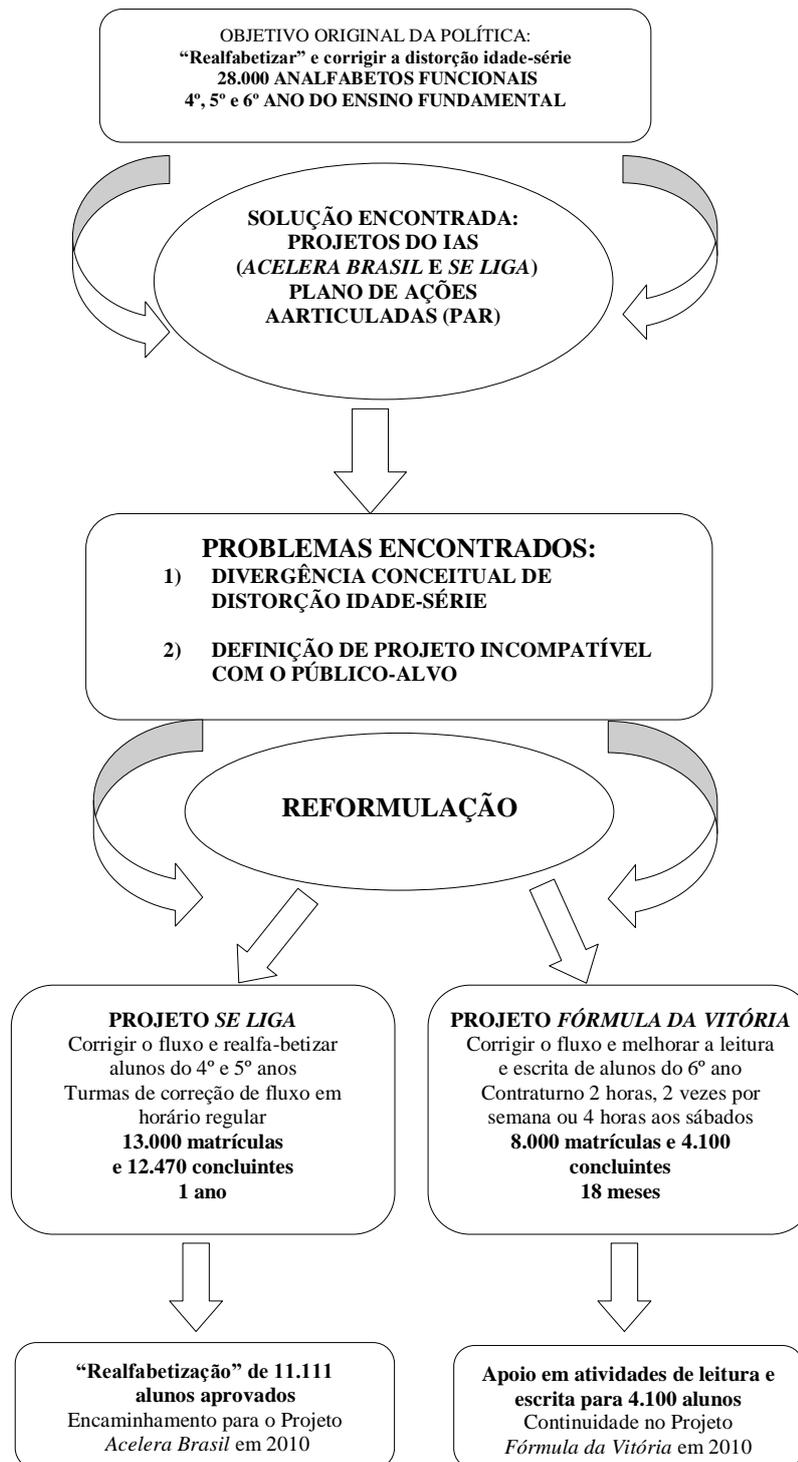
TROJAN, R. M. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. *Revista Ibero-americana de Educação*, n.º 51/1 – 15 de dezembro de 2009, p. 1-12.

TURA, M. L. R.; MARCONDES, M. I. O mito do fracasso escolar e o fracasso da promoção automática. *Cadernos de Educação*, FaE/PPGE/UFPel, Pelotas, nº 38, p.95 - 118, janeiro/abril 2011.

XAVIER, F. P.; ALVES, M. T. G. Efeito das escolas, contexto socioeconômico e a composição por gênero e raça. In: MELO, B.P.; DIOGO, A.M.; FERREIRA, M.; LOPES, J.T.; GOMES, E.. (Org.). *Entre a crise e a euforia: práticas e políticas educativas no Brasil e em Portugal*. 1ªed. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2014, v. 1, p. 975-1008. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/13010.pdf>. Acesso em: 10/01/2016.

9 Anexos

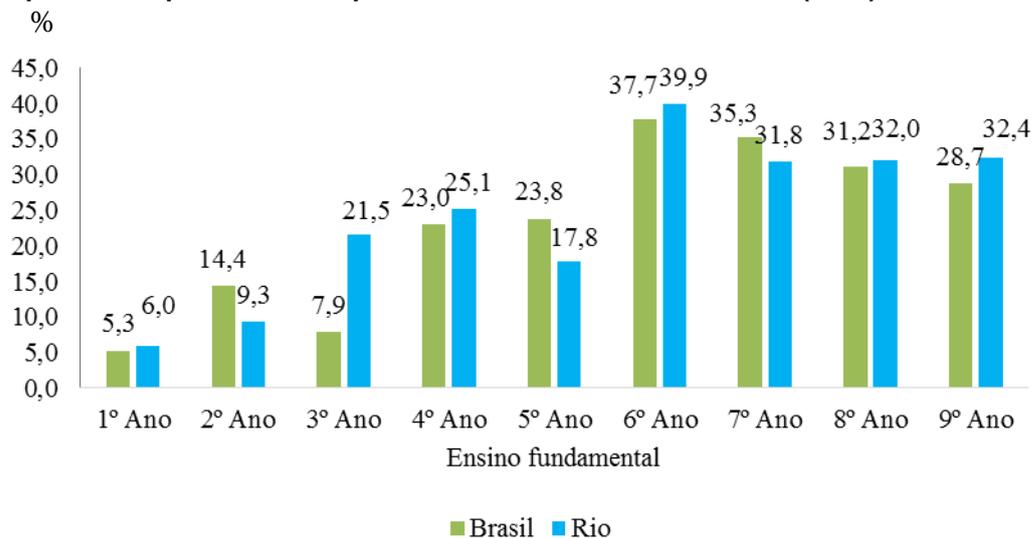
Anexo 1.



Anexo 2.

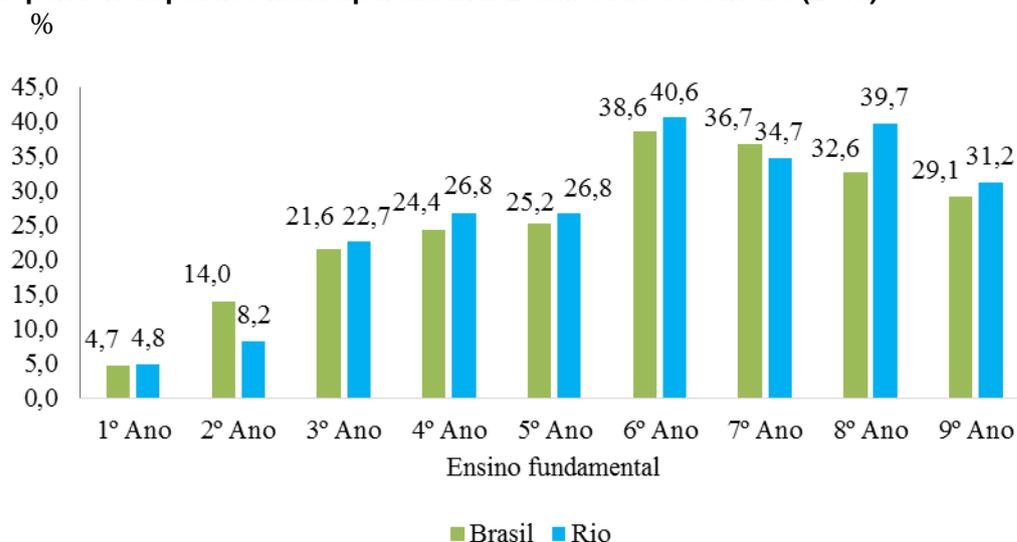
Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: comparação entre Brasil e Rio de Janeiro (2009-2014)

Gráfico 1: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2009)



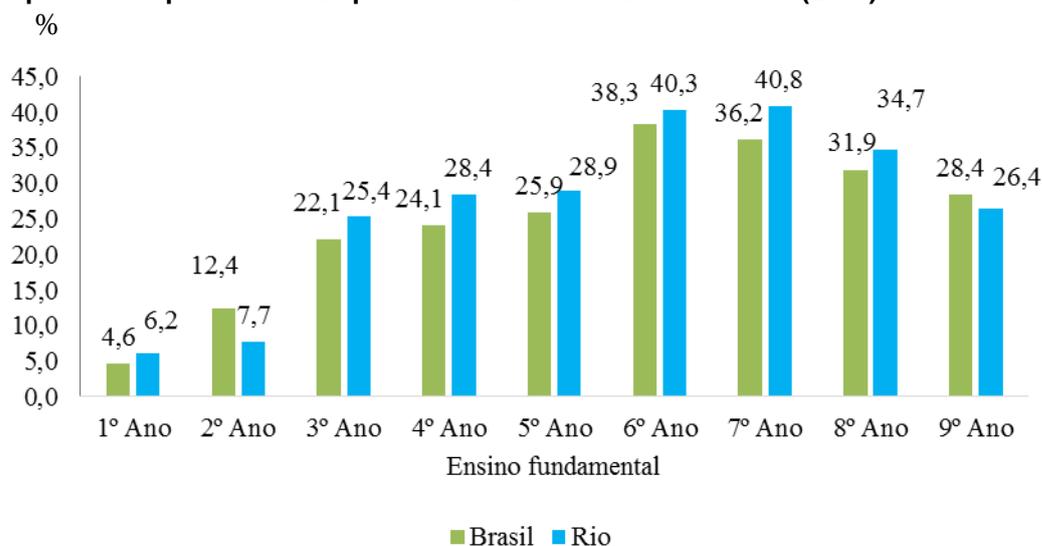
Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2009.

Gráfico 2: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2010)



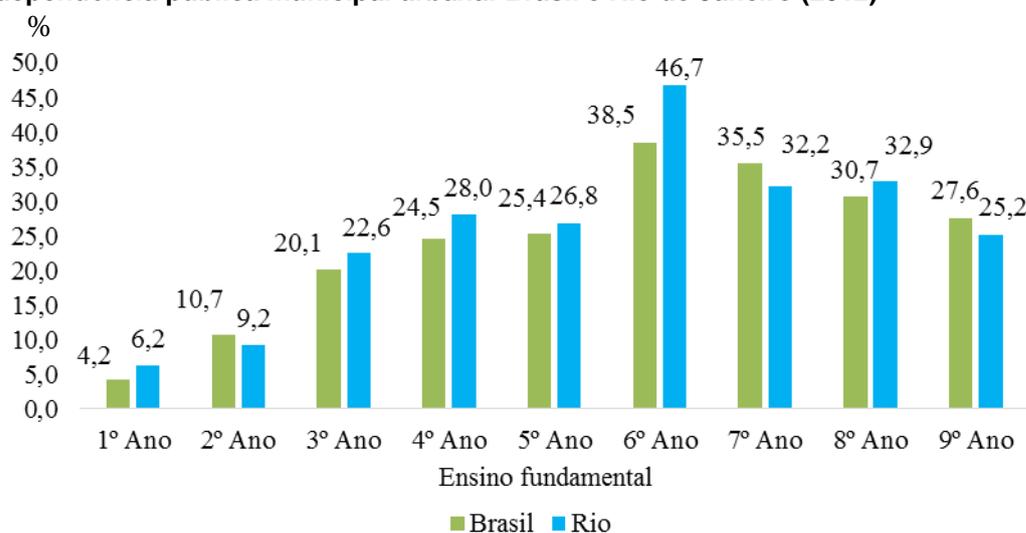
Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2010.

Gráfico 3: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2011)



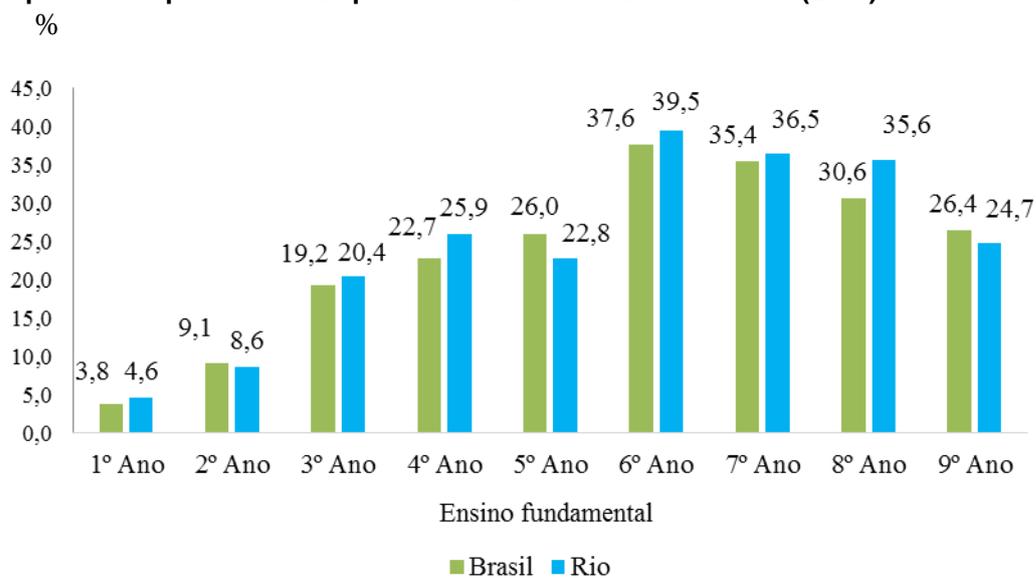
Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2011.

Gráfico 4: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2012)



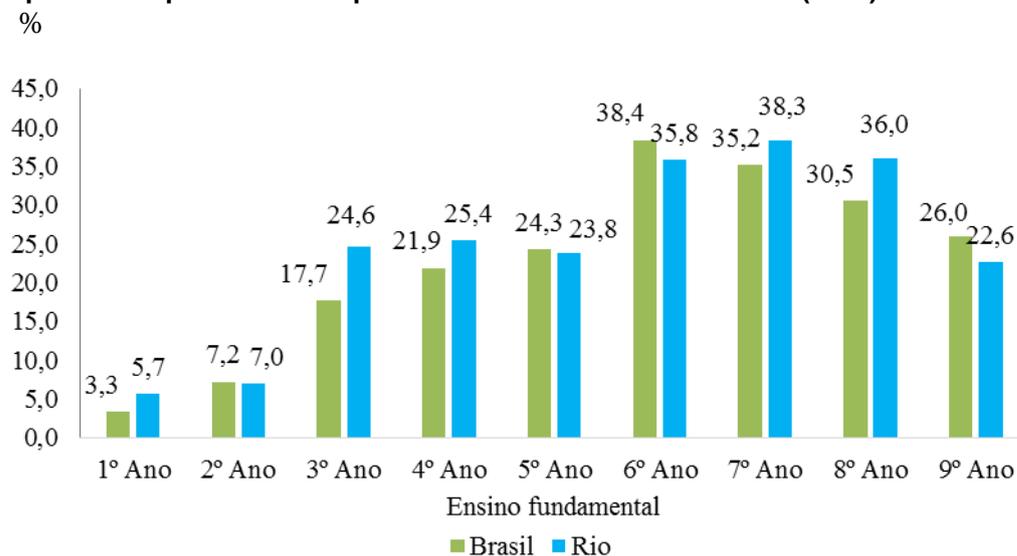
Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2012.

Gráfico 5: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2013)



Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2013.

Gráfico 6: Evolução das taxas de distorção idade-série no ensino fundamental, dependência pública municipal urbana: Brasil e Rio de Janeiro (2014)



Fonte: Censo Escolar, MEC/INEP, 2014.

Anexo 3.

Distribuição de turmas e matrículas em correção de fluxo, conforme os projetos implantados na rede pública municipal do Rio de Janeiro (2010-2014)

Tabela 1: Turmas e matrículas em projetos de correção de fluxo, rede pública municipal do Rio de Janeiro – 2010

| Projetos | Turmas N | Matrículas N |
|---|--------------|-----------------|
| <i>Se Liga – IAS</i> <i>“Realfabetização 1”</i> | 186 | 3.671 |
| <i>Fórmula da Vitória – IAS</i> <i>“Realfabetização 2”</i> | 175 | 3.968 |
| <i>Acelera Brasil – IAS</i> <i>Aceleração 1</i> | 271 | 7.678 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 2</i> | 529 | 10.037 |
| TOTAL | 1.161 | 25.354 |

Fonte: Censo Escolar, 2010.

Tabela 2: Turmas e matrículas em projetos de correção de fluxo, rede pública municipal do Rio de Janeiro – 2011

| Projetos | Turmas N | Matrículas N |
|---|--------------|-----------------|
| <i>Se Liga – IAS</i> <i>“Realfabetização 1”</i> | 190 | 3.666 |
| <i>Ponto de Partida – IAS</i> <i>Realfabetização 2 A</i> | 116 | 2.374 |
| <i>Fórmula da Vitória – IAS</i> <i>Realfabetização 2 B</i> | 182 | 4.003 |
| <i>Acelera Brasil – IAS</i> <i>Aceleração 1 A</i> | 235 | 4.835 |
| <i>Tecendo o Saber – FRM</i> <i>Aceleração 1B</i> | 167 | 3.448 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 2</i> | 420 | 11.194 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 3</i> | 385 | 10.915 |
| TOTAL | 1.695 | 40.435 |

Fonte: Fonte: Censo Escolar, 2011.

Tabela 3: Turmas e matrículas em projetos de correção de fluxo, rede pública municipal do Rio de Janeiro – 2012

| Projetos | Turmas N | Matrículas N |
|---|--------------|-----------------|
| <i>Se Liga – IAS</i> <i>“Realfabetização 1” – IAS</i> | 61 | 1.157 |
| <i>Fórmula da Vitória – IAS</i> <i>Realfabetização 2 B</i> | 198 | 4.306 |
| <i>Acelera Brasil – IAS</i> <i>Aceleração 1 A</i> | 330 | 6.745 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 2 A</i> | 196 | 4.826 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 2</i> | 409 | 9.448 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 3</i> | 231 | 5.835 |
| TOTAL | 1.425 | 32.317 |

Fonte: Fonte: Censo Escolar, 2012.

Tabela 4: Turmas e matrículas em projetos de correção de fluxo, rede pública municipal do Rio de Janeiro – 2013

| Projetos | Turmas N | Matrículas N |
|---|--------------|-----------------|
| <i>Se Liga – IAS</i> <i>“Realfabetização 1”</i> | 381 | 7.969 |
| <i>Fórmula da Vitória – IAS</i> <i>Realfabetização 2 B – IAS</i> | 99 | 2.121 |
| <i>Acelera Brasil – IAS</i> <i>Aceleração 1 A</i> | 98 | 1.868 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 2 A</i> | 185 | 3.780 |
| <i>Nenhum Jovem a Menos – SME</i> | 379 | 9.577 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM</i> <i>Aceleração 3</i> | 229 | 5.714 |
| TOTAL | 1.371 | 31.029 |

Fonte: Fonte: Censo Escolar, 2013.

Tabela 5: Turmas e matrículas em projetos de correção de fluxo, rede pública municipal do Rio de Janeiro – 2014

| Projetos | Turmas N | Matrículas N |
|---|---------------------|-------------------------|
| <i>“Realfabetização 1” – SME</i> | 334 | 6.062 |
| <i>Fórmula da Vitória – IAS Realfabetização 2</i> | 79 | 1.588 |
| <i>Acelera Brasil – IAS Aceleração 1 A</i> | 314 | 6.330 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM Aceleração 2 A</i> | 241 | 6.328 |
| <i>Nenhum Jovem a Menos – SME</i> | 76 | 1.527 |
| <i>Autonomia Carioca – FRM Aceleração 3</i> | 284 | 7.570 |
| TOTAL | 1.328 | 29.405 |

Fonte: Fonte: Censo Escolar, 2014.