

Resultados e percepções da política educacional na cidade do Rio de Janeiro (2009-2016)

Jairo Campos dos Santos¹

Luiza Alves de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho procura analisar uma política pública educacional, caracterizando a nova política estabelecida, apresentando os resultados objetivos alcançados e o volume de recursos utilizados, bem como, de forma complementar, apresentar as percepções dos profissionais que fizeram parte dela, atuando de forma operacional. Para tanto, todo esse retrato transcrito tem como objetivo identificar se, no período estudado, a política educacional deixou um legado positivo, ou seja, se os resultados esperados foram alcançados e se tudo isso é corroborado ou não pela percepção dos profissionais de educação que atuaram nessa política e que responderam a um instrumento de pesquisa. Esses profissionais ocupam diversas funções dentro das escolas, estão em diversas unidades escolares da rede municipal de educação da cidade do Rio de Janeiro e, como todos são professores, um grande grau de homogeneidade está presente nesse sentido. Observamos, apesar do enorme volume de recursos públicos utilizados, uma tímida execução positiva das metas e uma aceitação extremamente baixa da política pelos profissionais – um fato preocupante, pois demonstra que mais uma geração poderá se perder com um fraco aprendizado na parte

¹ Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Gestão e Estratégia e Negócios pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria Municipal de Fazenda e Planejamento da cidade do Rio de Janeiro - SMFP - PCRJ. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1915-0343>. E-mail: jairo06@uol.com.br.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Linguística pela UFRJ. Professora Adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e docente do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática (PPGEduCIMAT) da UFRRJ. Coordena o GRUPES - Grupo de Estudo, Espaço e Saberes. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5974-3947>. E-mail: luiza.aoliveira@uol.com.br

mais preciosa da Educação Básica, na qual são enraizados conceitos e valores importantes para o desenvolvimento da vida coletiva e social.

Palavras-chave: políticas públicas; educação; Rio de Janeiro.

Results of the educational policy in the city of Rio de Janeiro 2009/2016 and perceptions

ABSTRACT

This paper seeks to analyze an educational public policy, characterizing the new established policy, presenting the objective results achieved, the volume of resources used and, in a complementary way, presenting the perceptions of the professionals who were part of it acting operationally. Therefore, this whole transcribed picture aims to identify whether, in the period studied, the educational policy left a positive legacy, that is, whether the expected results were achieved and, all this, corroborated or not by the perception of the education professionals who worked in this policy, who responded to a research instrument. These professionals occupy various functions within schools, are in several school units of the municipal education network of the city of Rio de Janeiro and, as all are teachers, a great degree of homogeneity of this aspect is present. Despite the enormous volume of public resources used, a timid positive implementation of the goals and the acceptance of the policy by professionals was extremely low, a worrying fact, because it demonstrates that another generation may be lost with a weak learning in the most precious part of basic education, where the possibility of concepts and values important for the development of collective and social life are rooted.

Keywords: public policies; Education; Rio de Janeiro.

Resultados de la política educacional en la ciudad del Río de Janeiro 2009/2016 y percepciones

RESUMEN

Este trabajo busca analizar una política pública educativa, caracterizando la nueva política establecida, presentando los resultados objetivos alcanzados, el volumen de recursos utilizados y, de manera complementaria, presentando las percepciones de los profesionales que formaron parte de ella actuando operacionalmente. Por lo tanto, todo este cuadro transcrito tiene como objetivo identificar si, en el período estudiado, la política educativa dejó un legado positivo, es decir, si se lograron los resultados esperados y, todo esto, corroborado o no por la percepción de los profesionales de la educación que trabajaron en esta política, que respondieron a un instrumento de investigación. Estos profesionales ocupan diversas funciones dentro de las escuelas, están en varias unidades escolares de la red educativa municipal de la ciudad de Río de Janeiro y, como todos son profesores, un gran grado de homogeneidad de este aspecto está presente. A pesar del enorme volumen de recursos públicos utilizados, una tímida implementación positiva de los objetivos y la aceptación de la política por parte de los profesionales fue extremadamente baja, un hecho preocupante, porque demuestra que otra generación puede perderse con un aprendizaje débil en la parte más preciada de la educación básica, donde están arraigados la posibilidad de conceptos y valores importantes para el desarrollo de la vida colectiva y social.

Palabras clave: políticas públicas; educación; Río de Janeiro.

INTRODUÇÃO

Em 2009, um novo grupo político assumiu a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. O cenário que se projetava para o futuro da cidade era um dos mais favoráveis em termos de visibilidade e investimentos, pois, nos próximos anos, a cidade seria sede de dois eventos esportivos de amplitude mundial: a Copa do Mundo, em

2014, e os Jogos Olímpicos, em 2016. As políticas públicas, definidas dentro de um planejamento estratégico, englobavam diretrizes e metas que buscariam superar os desafios identificados pelo novo governo para a realização daqueles eventos e, conseqüentemente, propunham ações em várias frentes que, em princípio, beneficiariam toda a cidade, ou seja, ofereciam a possibilidade de um verdadeiro legado de crescimento.

A educação pública municipal, identificada como um desses desafios, possuía, naquele ano, uma estrutura de 1.063 escolas (138 em horário integral), 235 creches públicas municipais e 159 creches conveniadas. Essas unidades escolares atendiam 705.659 alunos, com 36.523 professores e 13.317 funcionários de apoio administrativo. Assim, o novo grupo político trouxe, para essa imensa rede de educação pública municipal, um conjunto de determinações legais e regulamentares que mudaram a política governamental exercida anteriormente e romperam com ela.

Por meio do estudo desse contexto, este trabalho visa contribuir para as pesquisas sobre políticas públicas educacionais, caracterizando a nova política estabelecida, identificando suas configurações e suas contradições, apresentando os resultados alcançados e o volume de recursos utilizados. De forma complementar, visa apresentar as percepções dos profissionais de educação que, durante oito anos, estabeleceram relação direta com essa nova política, seja atuando diretamente como professores, seja exercendo suas atividades como parte de equipes gestoras nas escolas (diretores, diretores adjuntos e/ou coordenadores pedagógicos).

Procuramos ser objetivos e, dessa forma, não delineamos os pormenores de cada ação de formulação da política ou os aspectos de sua implementação, pois isso tornaria este texto demasiadamente extenso. Na verdade, buscamos registrar os pontos cruciais e estruturais definidos, tipicamente ligados aos recursos públicos, o lastro para sua execução e, como avaliação, a percepção dos profissionais da própria rede estudada.

Para tanto, todo esse retrato transcrito tem como objetivo identificar se, no período estudado, a política educacional deixou para a cidade um legado positivo, ou seja, se os resultados esperados

foram alcançados e se isso é corroborado ou não pela percepção dos profissionais que viveram essa política depois de sua implementação.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, é oportuno registrar, segundo Cavalcanti (2013, p. 175), que as políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público”, quando a política decorre de algum Governo (Executivo de um Estado) e quando envolve recursos públicos.

Sabemos que pensar sobre políticas na área educacional, principalmente sobre gestão educacional, gera um desafio que envolve diversos interesses sociais (ou de grupos) e, da mesma maneira, concordamos com Moraes (2009, p. 162), o qual afirma que historicamente, no Brasil, o modo de fazer política pública em educação, via de regra, é “intramuros”, envolvendo, em sua elaboração, apenas a cúpula do Ministério da Educação e das Secretarias de Educação, ou seja, o Ministro/Secretário e suas assessorias.

Ainda em Cavalcanti (2013, p. 175), as políticas públicas, em geral, possuem “três momentos”: formulação (início), implementação (meio/processo) e avaliação (término/retroalimentação). Assim, ao buscarmos estudos e pesquisas sobre políticas públicas, identificamos que as macroanálises são predominantes e se distanciam das microanálises, que são aquelas que incluem a percepção dos que estão diretamente envolvidos com o processo e com o local onde ele realmente ocorre, ou seja, uma análise no interior das instituições.

Esse fato, a ser pensado também como fruto de um estudo, demonstra um diagnóstico aferido na implantação de políticas públicas educacionais no Brasil, pois, como menciona Capela (2017, p. 2), essa noção culminou com mudanças na gestão das políticas educacionais: ajustes jurídicos possibilitaram a criação de mecanismos políticos, administrativos e pedagógicos capazes de concretizar a melhoria na qualidade educacional por meio do controle de resultados, via política de avaliação e responsabilização, afetando a dinâmica das unidades escolares no trato de suas práticas pedagógicas.

Segundo Perez (2010, p. 1186), é preciso buscar articulações entre microprocessos e macroprocessos, o que é desejável, também, nas pesquisas sobre execução de políticas educacionais. Com isso, pesquisas e estudos que avaliam os processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em educação, ainda de acordo com esse autor, tendem a contribuir para corrigir o curso de ações e ampliar a efetividade de processos, entre outros aspectos que são fundamentais para a mudança no desempenho educacional.

Enfim, este trabalho trata de uma política pública recente, o que lhe empresta alguns limites, mas, ao mesmo tempo, lhe permite uma abordagem analítica, além da possibilidade de constituir-se como uma contribuição para reflexão e ação sobre uma realidade em processo, à medida que apresenta a percepção dos profissionais que atuaram durante todos os momentos dessa nova política.

NOVO GOVERNO E NOVAS IDEIAS PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O novo governo foi eleito usando como uma das plataformas políticas justamente a questão educacional, principalmente com o recorrente discurso crítico sobre a “aprovação automática”, que nunca foi bem compreendida pelos cidadãos e pelos profissionais de educação que trabalharam com o sistema de ciclos, deixando margem para uma evidente progressão sem aprendizagem.

Para mudar essa realidade, as propostas estratégicas iniciais da nova política educacional fixaram as seguintes metas para o período de 2009-2012, conforme registrado no documento denominado Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2009-2012:

- 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 IDEB³ 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.

³ Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

- Garantir que pelo menos 95% das crianças com sete 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 Ano ao 6º Ano em 2012.

Essas metas, conforme observamos, possuem uma restrição temporal para o fim do primeiro quadriênio do governo. Contudo, o mesmo grupo político foi reeleito para o período seguinte (2013-2016) e, conseqüentemente, novas metas foram inseridas, de acordo com o documento denominado Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro 2013-2016, a saber:

- Obter uma nota média, entre as escolas públicas municipais, igual ou superior a 6,0 para os Anos Iniciais e igual ou superior a 5,0 para os Anos Finais no IDEB em 2015.
- Garantir que pelo menos 95% das crianças com sete anos de idade estejam alfabetizadas ao final do ano de 2016.
- Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º Ano ao 6º Ano em 2016.
- Ter pelo menos 35% dos alunos da rede municipal em tempo integral até 2016.
- Garantir que 96% dos alunos da rede municipal se formem no 2º segmento até os 16 anos.
- Criar 60 mil vagas para educação infantil entre 2009 e 2016.

Na tentativa de atingir todas essas metas, além de programas e projetos, que englobaram as iniciativas estratégicas para a educação, o governo utilizou enorme soma de recursos do orçamento público. Dessa maneira, vamos apresentar, a seguir, se as referidas metas foram atingidas ou não dentro do período planejado e, também, mostrar o volume de recursos orçamentários utilizados em cada ano na pasta da Secretaria Municipal de Educação.

É oportuno registrar que algumas outras metas foram inseridas durante os oito anos em que essa política esteve em vigor, mas esta pesquisa, em nenhum momento, encontrou essas metas registradas em um documento formalizado, ou seja, os Planos não sofreram adequações, retificações ou inclusões públicas de novas metas. Essas novas metas, geralmente, giraram em torno de

programas específicos, que pareciam ser “ensaios” ou testes que teriam sido divulgados, caso ocorresse o sucesso esperado.

Uma dessas situações definidas no parágrafo anterior se refere ao Programa Escolas do Amanhã, que foi criado, em 2009, pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro e tinha como objetivo reduzir a evasão escolar e melhorar a aprendizagem em 155 escolas do Ensino Fundamental localizadas nas áreas mais vulneráveis da cidade. As estratégias do Programa contemplavam cuidar do ambiente físico, acadêmico e social da escola e trabalhar para o desenvolvimento e a promoção de uma cultura fundamentada em valores.

O princípio desse Programa era, por meio de uma educação em tempo integral, adotar uma metodologia dinâmica de ensino, focada na superação de bloqueios cognitivos gerados pela violência cotidiana existente nas regiões onde essas escolas são localizadas.

Observando alguns trabalhos sobre esse Programa, como os de Cavaliere (2014; 2015), Melo (2014) e Oliveira e Santos (2017), evidenciamos diversas críticas negativas a ele e, sendo assim, optamos por registrar aqui somente as metas formalmente contidas nos Planos Estratégicos quadrienais publicamente divulgados.

EXECUÇÃO DAS METAS EDUCACIONAIS (2009-2012)

Inicialmente, a partir das metas do primeiro quadriênio, traçaremos a evolução no período analisado, ressaltando os dados e as medidas que identificam cada meta em particular, sem explorar as circunstâncias e as motivações, apenas demonstrando os resultados.

Quanto à meta relacionada aos indicadores do IDEB, podemos identificar que as metas foram alcançadas dentro do período avaliado, conforme segue.

Tabela 1 - IDEB 2011

| 2011 | IDEB PROJETADO | IDEB OBSERVADO |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Anos Iniciais | 5,1 | 5,4 |
| Anos Finais | 4,2 | 4,4 |

Fonte: Inep (2012).

Já em relação às metas de ampliação do número de vagas na Educação Infantil, observamos o seguinte:

Tabela 2 - Criação de vagas em creches públicas ou conveniadas até 2012

| | |
|-------------------------------------|---------------|
| Matrículas em Creches (2009) | 30.368 |
| Matrículas em Creches (2012) | 46.082 |
| Aumento total | 15.714 |
| Percentual | 51,74% |

Fonte: Inep (2013); Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro (CVL)/2013.

Tabela 3 - Criação de vagas em pré-escolas públicas até 2012*

| | |
|--|---------------|
| Matrículas na pré-escola (2009) | 78.265 |
| Matrículas na pré-escola (2012) | 71.363 |
| Aumento total | -6.902 |
| Percentual | -8,81% |

Fonte: Inep (2013); Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro (CVL)/2013.

Em sequência, observamos as metas relacionadas ao desempenho de aprendizagem dos alunos no período analisado.

Tabela 4 - Taxa de 95% de crianças com sete anos de idade alfabetizadas até 2012

| | Valor atingido 2012 | Meta 2012 |
|---|----------------------------|------------------|
| Percentual de crianças alfabetizadas em 2012 | 86,1% | 95% |

Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro (CVL)/2013.

* Meta extinta em razão da mudança na idade de entrada no Ensino Fundamental, pois a demanda originalmente prevista se reduziu significativamente.

Tabela 5 - Reduzir para menos de 5% a taxa de analfabetismo funcional entre os alunos do 4º Ano ao 6º Ano em 2012

| | Valor atingido 2012 | Meta 2012 |
|---|----------------------------|------------------|
| Percentual de alfabetismo funcional para os alunos do 4º Ano ao 6º Ano | 7,9% | 5% |

Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro (CVL)/2013.

Assim, observamos as metas do primeiro período de governo com os respectivos resultados. A seguir, avançaremos para as metas do segundo período de governo, da mesma maneira como apresentadas anteriormente.

EXECUÇÃO DAS METAS EDUCACIONAIS (2013-2016)

A política introduzida avançou em busca de novas metas, além de tentar estabelecer o alcance de algumas que não foram atingidas no período anterior. Contudo, para a apuração dos resultados de cada uma das metas, este estudo encontrou muitos limites.

A principal dificuldade decorre do fato de que, com a mudança de governo nas eleições municipais de 2016, na qual o partido da situação não conseguiu eleger seu candidato, o grupo político que assumiu o governo em 2017 não possuía nenhum interesse em apurar se o governo anterior cumpriu ou não suas metas. Dessa maneira, mesmo tentando apurar esses resultados, por meio de vários recursos e junto a diversos órgãos municipais, além da própria Secretaria Municipal de Educação, somente foi possível verificar a execução de três metas.

Assim, este estudo conseguiu apurar os resultados das seguintes metas:

Tabela 6 - IDEB 2015

| 2011 | IDEB PROJETADO | IDEB OBSERVADO |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Anos Iniciais | 6,0 | 5,6 |
| Anos Finais | 5,0 | 4,3 |

Fonte: Inep (2016).

Tabela 7 - Percentual de alunos da rede municipal em tempo integral

| | % Previsto | % Realizado |
|-------------------------|-------------------|--------------------|
| 2017⁴ | 35% | 33,7% |

Fonte: Secretaria Municipal da Casa Civil do Rio de Janeiro (SME)/2017.

Tabela 8 - Ampliação de vagas para a Educação Infantil (2009-2016)

| Educação Infantil | Número de alunos 2009 | Número de alunos 2017⁵ | Ampliação alcançada |
|--------------------------|------------------------------|--|----------------------------|
| | 115.072 | 145.656 | 30.584 |

Diante dos obstáculos citados para encontrar os dados de realização ou não das metas estratégicas para o período de 2013-2016, fica evidenciada a maneira como as políticas públicas são implementadas, ou seja, sem nenhuma preocupação em passar para a sociedade quais resultados foram alcançados com a aplicação dos recursos públicos existentes.

RELAÇÃO ENTRE EXECUÇÃO DAS METAS E ORÇAMENTO PÚBLICO

Para solidificar o conteúdo deste trabalho, ou seja, a execução das metas planejadas, apresentamos, a seguir, uma síntese do volume de recursos utilizados durante os oito anos da política educacional analisada. É oportuno registrar que, para esta análise, utilizamos todas as despesas executadas, inclusive as de pessoal.

⁴ Apesar de a meta prever o ano de 2016, a informação sobre o ano de 2017 reflete uma realidade bem próxima e foi a única disponível.

⁵ Apesar de a meta prever o ano de 2016, a informação sobre o ano de 2017 reflete uma realidade bem próxima e foi a única disponível.

Tabela 9 - Orçamento em reais (R\$) executado pela SME no período 2009-2016

| Ano | Orçamento inicial | Orçamento atualizado⁶ | Empenhado | Liquidado | Pago |
|-------------|--------------------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| 2009 | 2.313.790. 888,00 | 2.290.880. 458,36 | 2.095.951. 627,28 | 2.038.736. 038,57 | 1.856.561. 611,51 |
| 2010 | 2.458.768. 126,00 | 2.860.780. 130,97 | 2.543.827. 376,71 | 2.497.172. 965,61 | 2.205.959. 169,31 |
| 2011 | 3.566.155. 138,00 | 4.148.914. 953,49 | 3.786.589. 875,20 | 3.690.839. 439,18 | 3.395.541. 678,67 |
| 2012 | 4.100.091. 848,00 | 4.436.242. 032,10 | 4.343.810. 828,40 | 4.272.586. 711,46 | 3.962.366. 097,49 |
| 2013 | 4.714.964. 637,00 | 5.079.517. .417,55 | 4.864.872. 550,49 | 4.722.044. 640,26 | 4.463.308. 498,84 |
| 2014 | 5.235.719. 727,00 | 5.551.797. 498,00 | 5.097.843. 236,31 | 4.944.287. 559,05 | 4.607.951. 745,75 |
| 2015 | 6.311.008. 164,00 | 6.771.296. 016,24 | 5.799.919. 910,40 | 5.719.885. 886,68 | 5.345.743. 561,37 |
| 2016 | 6.584.495. 065,00 | 6.953.626. 843,78 | 6.286.605. 849,22 | 6.271.398. 897,56 | 5.956.835. 055,05 |

Fonte: Portal Rio Transparente/2018.

Com a tabela acima, poderíamos realizar diversas análises, mas fizemos apenas duas, que consideramos as mais importantes para a abordagem deste estudo. Para tanto, utilizamos o volume de recursos informados como “pagos”, pois representam valores que efetivamente saíram dos cofres públicos para cumprir os compromissos empenhados.

A primeira análise é bem simples de se calcular, mas é muito significativa para observarmos a evolução de todos os gastos com a educação pública no período. Trata-se da evolução dos valores pagos, que, se comparados os valores pagos em 2009 aos valores

⁶ O orçamento atualizado é composto pelo orçamento inicial e pelos créditos adicionais ao orçamento inicial (realizados durante o exercício), deduzidos dos créditos contingenciados. Créditos contingenciados correspondem às parcelas do orçamento inicial e dos créditos adicionais ao orçamento inicial que não estão disponíveis para empenhamento em razão de sua utilização estar condicionada ao efetivo ingresso de receita.

pagos em 2016, apresentaram um crescimento direto. Em análise, registramos que o aumento foi de R\$4.100.273.443,54, que corresponde a 220,85%.

A segunda análise mostra, de forma gradativa, ano a ano, esse aumento, conforme tabela a seguir.

Tabela 10 - Evolução do Orçamento executado pela SME no período 2009-2016

| Ano | Orçamento pago | Aumento registrado | Percentual (%) |
|-------------|-----------------------|---------------------------|-----------------------|
| 2009 | 1.856.561.611,51 | 0 | 0 |
| 2010 | 2.205.959.169,31 | 349.397.557,80 | 18,82% |
| 2011 | 3.395.541.678,67 | 1.189.582.509,36 | 53,92% |
| 2012 | 3.962.366.097,49 | 566.824.418,82 | 16,69% |
| 2013 | 4.463.308.498,84 | 500.942.401,35 | 12,64% |
| 2014 | 4.607.951.745,75 | 144.643.246,91 | 3,24% |
| 2015 | 5.345.743.561,37 | 737.791.815,62 | 16,01% |
| 2016 | 5.956.835.055,05 | 611.091.493,68 | 11,43% |

Fonte: Portal Rio Transparente/2017 - Análise.

Assim, após essas duas análises, constatamos que o orçamento, em nenhum momento, foi reduzido, bem como pudemos evidenciar que os valores acrescidos ano a ano foram significativos.

Ora, fazendo uma comparação direta entre as metas executadas, mesmo levando em consideração as que foram atingidas, salta-nos aos olhos a percepção de que, com o grande volume de recursos utilizados e as pequenas conquistas, a política educacional do período analisado não trouxe ganhos significativos para a cidade – em algumas situações, até mesmo trouxe prejuízos.

Não podemos desconsiderar que a utilização dos recursos públicos, dentro do volume observado, poderia ter sido mais eficaz, haja vista que as metas, principalmente aquelas ligadas ao

desempenho escolar (IDEB), mesmo quando atingidas, apresentaram pouco avanço.

Enfim, a próxima etapa deste estudo é a análise das percepções dos profissionais de educação que estiveram diretamente envolvidos no processo dessa política educacional.

O objetivo dessa parte é confirmar ou não, de maneira mais empírica, os resultados observados até aqui, pois as análises de políticas públicas necessitam de um conjunto de visões bastante robusto, já que, segundo Trevisan e Ballen (2008, p. 8):

As avaliações podem ser um “problema” para governantes, executores e gerentes de projetos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos. As informações e os resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos, da mesma forma que, em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político etc.

Dessa maneira, apresentamos, a seguir, o conteúdo analisado com a percepção dos profissionais de educação que participaram da pesquisa realizada para esse fim.

PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO E SUAS PERCEPÇÕES

Para a apresentação do posicionamento dos profissionais de educação sobre a política educacional analisada, utilizamos alguns critérios. Inicialmente, para definir um grupo de participantes da pesquisa que seja considerado significativo e confiável, utilizamos uma amostra, retirada de dentro da população total, que contivesse, segundo cálculos matemáticos e estatísticos, um erro amostral em torno de 5% (para mais ou para menos) e um nível de confiança em torno de 95%.

Assim, dentro da população total de 41.216 professores, segundo informações da própria SME em agosto de 2017, o instrumento de pesquisa foi respondido por 305 professores, que ocupam diversas funções dentro das escolas. Esse número está diversificado entre as unidades escolares da rede municipal de

educação da cidade do Rio de Janeiro e, como todos são professores, um grande grau de homogeneidade desse aspecto está presente, conforme poderemos observar a seguir.

Outro critério igualmente importante foi o conjunto que engloba a forma de criação e aplicação do instrumento de pesquisa. Para a criação dos itens que compõem o instrumento de pesquisa, desenvolvemos afirmações sobre aspectos que englobassem dois eixos básicos definidos por nós, de acordo com o que identificamos sobre como avaliar uma política pública em educação, para a percepção de uma política pública educacional. Esses eixos são: atividade pedagógica (fim) e atividade de gestão (meio). De fato, esses eixos estão imbricados, pois agem de maneira simultânea dentro do ambiente escolar e, dessa maneira, tornam-se essenciais para a formulação de qualquer política educacional.

De acordo com Libâneo (2001, p. 87), o diretor ou gestor da escola é o responsável pelo funcionamento administrativo e pedagógico, desempenhando principalmente a gestão geral da instituição escolar. Essa situação é corroborada, também, na afirmação de Lück (2009, p. 22):

Os gestores escolares, constituídos em uma equipe de gestão, são os profissionais responsáveis pela organização e orientação administrativa e pedagógica da escola, da qual resulta a formação da cultura e do ambiente escolar, que devem ser mobilizadores e estimuladores do desenvolvimento, da construção do conhecimento e da aprendizagem orientada para a cidadania competente.

Com isso, foram desenvolvidas 16 (dezesesseis) afirmações, sendo 8 (oito) intimamente ligadas aos aspectos pedagógicos e 8 (oito) ligadas aos aspectos de gestão, as quais foram distribuídas da seguinte maneira:

Tabela 11 - Afirmações do instrumento de pesquisa

| | | |
|----|----------------------|--|
| 1 | Aspectos pedagógicos | No período de 2009 até 2016, em sua opinião, houve melhorias no sistema educacional público da cidade do Rio de Janeiro. |
| 2 | Aspectos pedagógicos | No período de 2009 até 2016, SUA ESCOLA teve progresso com relação ao desempenho dos alunos. |
| 3 | Aspectos de gestão | Durante o período de 2009 até 2016, toda política educacional foi mantida sem alterações e tudo sempre foi bastante claro. |
| 4 | Aspectos de gestão | Durante o período de 2009 até 2016, as categorias profissionais ligadas à educação tiveram valorização em todos os aspectos. |
| 5 | Aspectos de gestão | Durante o período de 2009 até 2016, a infraestrutura das escolas foi aprimorada com obras e melhorias. |
| 6 | Aspectos pedagógicos | Durante o período de 2009 até 2016, novas práticas de ensino foram desenvolvidas. |
| 7 | Aspectos de gestão | A política educacional pública no município do Rio de Janeiro, no período de 2009 até 2016, sempre incentivou a participação de toda a comunidade escolar nos diversos momentos. |
| 8 | Aspectos pedagógicos | Sua unidade escolar cumpriu ou ao menos tentou cumprir o projeto político-pedagógico em todo o período de 2009 até 2016. |
| 9 | Aspectos pedagógicos | Em sua unidade escolar, existiram momentos de discussões sobre as práticas pedagógicas introduzidas no período de 2009 até 2016. |
| 10 | Aspectos pedagógicos | No período de 2009 até 2016, houve uma preocupação constante com a educação especial. |
| 11 | Aspectos de gestão | No período de 2009 até 2016, os gestores das unidades escolares desenvolveram mecanismos que permitiram uma avaliação de suas atividades pela comunidade escolar. |
| 12 | Aspectos de gestão | A política educacional implementada no período de 2009 até 2016 permitiu que se aumentasse o volume dos recursos dentro da escola. |
| 13 | Aspectos pedagógicos | A política educacional implementada no período de 2009 até 2016 desenvolveu projetos para melhorar a aprendizagem de alunos com dificuldade. |

| | | |
|----|----------------------|--|
| 14 | Aspectos pedagógicos | Projetos descontinuados afetaram a política educacional implementada no período de 2009 até 2016. |
| 15 | Aspectos de gestão | A alimentação dos alunos com merenda escolar sempre foi garantida durante a política educacional implementada no período de 2009 até 2016. |
| 16 | Aspectos de gestão | O programa de recompensas financeiras para os profissionais por alcance de metas, durante a política educacional implementada no período de 2009 até 2016, foi positivo. |

Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Quanto à aplicação do instrumento de pesquisa, desenvolvemos as informações sociodemográficas e as afirmações propriamente ditas no Google Docs. e distribuimos o documento nas redes sociais, via *link* de acesso, com divulgação em vários grupos de que professores da rede municipal de educação fazem parte, durante o segundo semestre de 2017. Dessa maneira, a participação foi espontânea e voluntária.

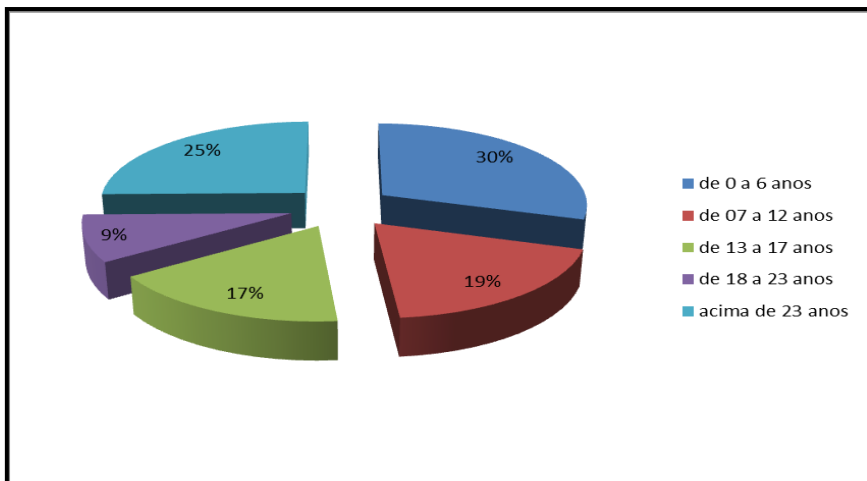
O posicionamento dos professores que participaram desta pesquisa foi manifestado, para cada uma das 16 afirmações objetivas, por meio de uma gradação, desde "concordo", significando o maior grau de aceitação, até "discordo", correspondendo ao maior grau de rejeição, passando pelo "indiferente", que demonstra nenhuma percepção positiva ou negativa.

Para a demonstração do que foi analisado, tanto sobre as informações sociodemográficas quanto sobre as afirmações do instrumento de pesquisa, os dados serão apresentados como percentuais, com destaque para o número que corresponder ao maior percentual, no caso da análise das percepções dos professores sobre as afirmativas do instrumento de pesquisa.

Dados Sociodemográficos

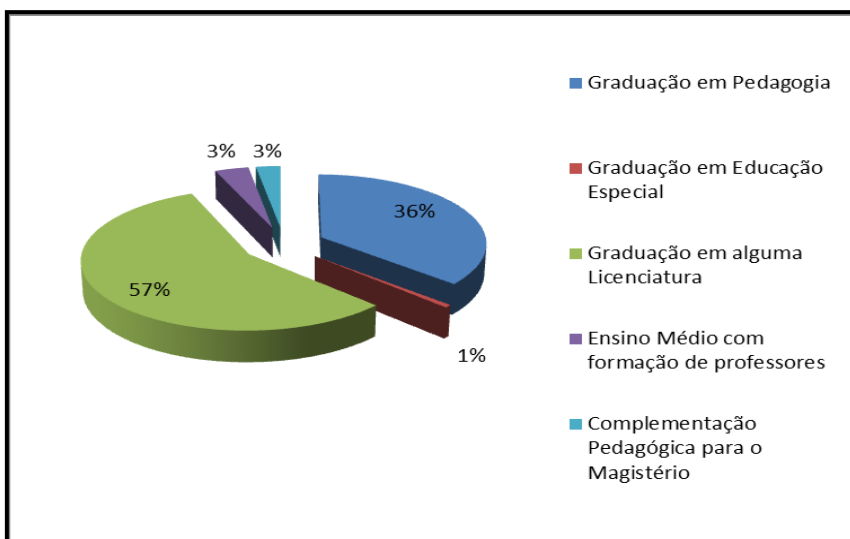
No grupo de 305 respostas, identificamos as seguintes características:

Gráfico 1 - Tempo de serviço na educação pública da cidade do Rio de Janeiro



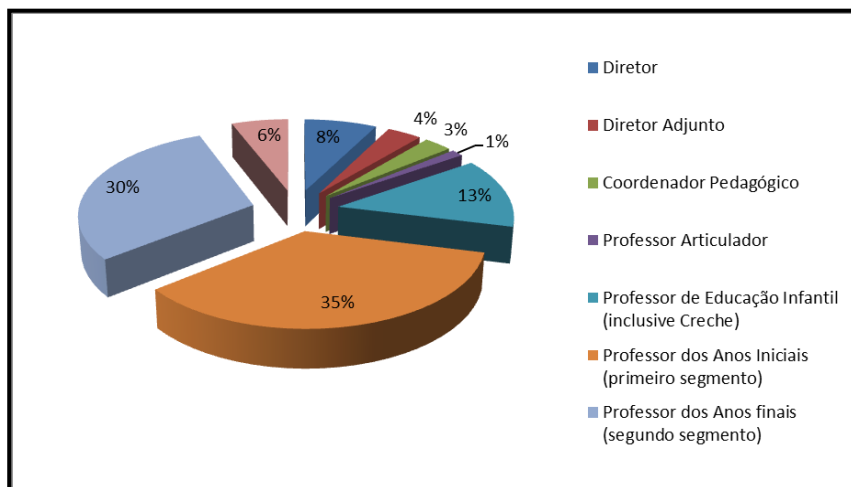
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Gráfico 2 - Formação na área de educação



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Gráfico 3 - Atividade exercida na escola



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Percepção dos professores

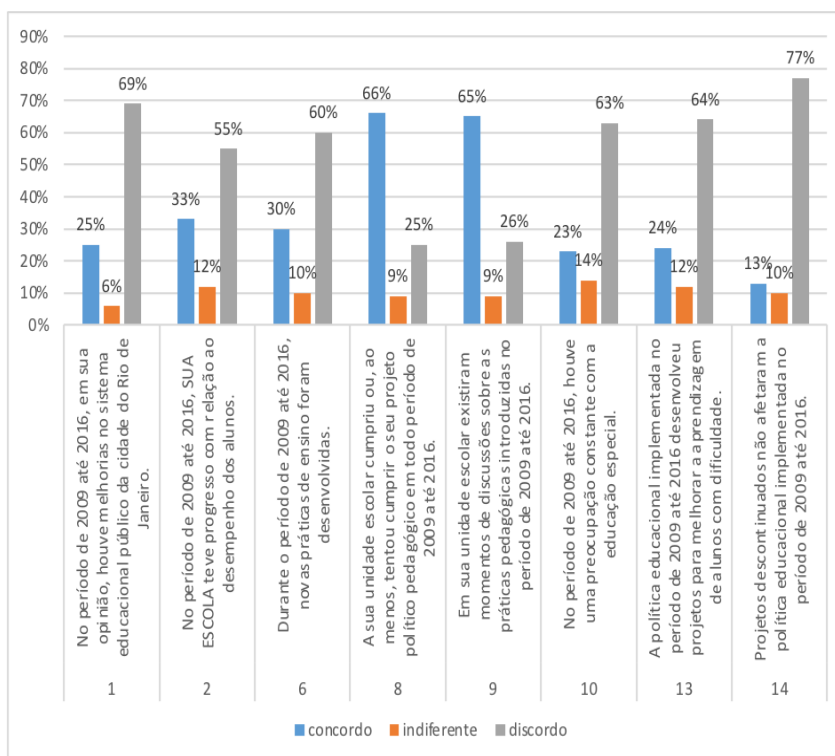
De acordo com a divisão inicialmente proposta pelo instrumento de pesquisa, a percepção vai ser aqui apresentada pela análise do posicionamento dos professores sobre dois aspectos: pedagógicos e gestão.

Dentro da análise, procuramos observar e sinalizar os maiores percentuais por afirmação, sem fazer nenhuma correlação entre as respostas ou, até mesmo, entre as respostas e os grupos sociodemográficos.

As percepções, dessa maneira, terminam por ser objetivas e intimamente ligadas às afirmações e, por conseguinte, aos aspectos a que pertencem.

Em princípio, pela análise dos dados sobre os aspectos pedagógicos, encontramos o seguinte:

Gráfico 4 - Percepções sobre os aspectos pedagógicos



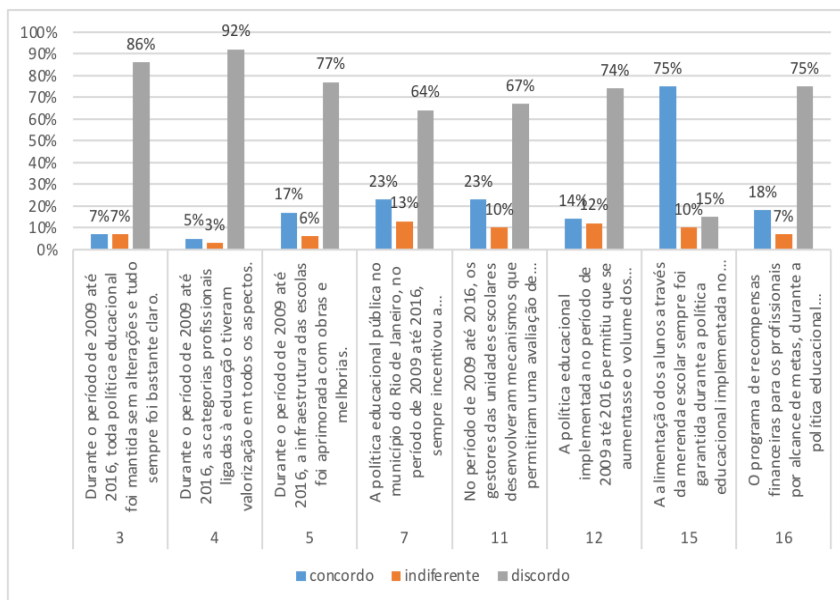
Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Em análise, observamos que os professores, em sua maioria, dentro das afirmações que foram apresentadas para sua avaliação, registraram que os aspectos pedagógicos não foram satisfatórios.

Apenas em duas dessas afirmações (8 e 9), a maioria concordou com as ações propostas, mas essas afirmações, apesar de serem estritamente ligadas a aspectos pedagógicos, possuem questões corporativas e de participação democrática no ambiente escolar, fatos que, efetivamente, trazem ações de protagonismo nas atividades do magistério. Dessa forma, essas afirmações possuem aceitação quase sempre positiva por todo o grupo de professores.

Já com relação aos aspectos de gestão, registramos o seguinte:

Gráfico 5 - Percepções sobre os aspectos de gestão



Fonte: Elaborado pelo autor (2018).

Conforme podemos depreender a partir dos dados acima, os professores perceberam as afirmações que compõem os aspectos de gestão com uma discordância quase unânime. Apenas a afirmação 15 possui uma aceitação positiva, perfeitamente que é facilmente explicável, pois a alimentação dos alunos nas escolas públicas é um programa federal denominado Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), ou seja, o poder público municipal tem apenas o trabalho de implementar a política de alimentação, com recursos oriundos, em sua maioria, do Governo Federal.

Pensando nos dois conjuntos de aspectos enfatizados neste estudo, podemos concluir que, segundo a visão dos professores, a política educacional, no período abordado, não conseguiu atingir um grau de aprovação satisfatório, o que reforça o que já foi aqui demonstrado, por meio dos dados sobre a execução das metas planejadas pela política educacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou, por meio de análise de dados, informações e percepções, compreender os resultados de uma política de governo para a educação pública em uma das maiores cidades do país e identificou, ainda que não de maneira estanque, alguns aspectos que evidenciam uma baixa preocupação real com a melhoria da qualidade educacional.

De início, observamos que as metas planejadas para serem executadas, *a priori*, não apresentam condições de exequibilidade, pois não possuem um embasamento que as sustente e não trazem um estudo que as substancie, sendo simplesmente partes de um programa de propaganda política que servem pura e simplesmente para estampar apresentações de grupos que almejam se perpetuar no poder, sem nenhum envolvimento sólido com a atividade educacional pública, haja vista a baixa execução positiva dessas metas.

Em seguida, percebemos que uma grande soma de recursos públicos foi utilizada, com um resultado extremamente baixo para esses investimentos, se considerada a efetiva execução das metas da política. Há uma série de programas e projetos que não possuem continuidade e terminam por absorver grandes volumes de recursos sem os resultados esperados e, fato a se destacar, não houve correção nos processos para que as metas fossem atingidas. Em muitos casos, ocorreu o abandono da ideia ou sua substituição por outra, sempre seguindo esse ciclo.

Por fim, ao analisarmos as percepções dos professores sobre a política que foi objeto deste trabalho, da qual fizeram parte, concluímos que, na maioria dos aspectos traçados para captar a visão mais fidedigna possível, ficou evidente que esses professores não ficaram satisfeitos com a referida política. Com exceção de alguns aspectos tipicamente profissionais e de um no âmbito nacional, ficou claro observar a insatisfação do grupo e, principalmente, a baixa aderência às ideias implementadas durante os oito anos em que a política esteve em prática.

Verdadeiramente, passar oito anos com uma política educacional pública que mostra baixos resultados nas metas por ela

mesma traçadas e absorve vultosa soma de recursos é preocupante, pois só demonstra que mais uma geração poderá se perder com um fraco aprendizado na parte mais preciosa da Educação Básica, na qual conceitos e valores são enraizados.

Assim, esperamos que este trabalho possa contribuir para reflexões sérias junto a governantes, planejadores e executores de políticas educacionais públicas, além de pesquisadores da área, pois, apesar de sua humilde contribuição, possui reflexões importantes para as ações educacionais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.**

Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, DF, 2017.

CAPELA, M. B. **Qualidade do ensino sob a lógica do capital: o IDEB em foco.** *In:* Reunião Nacional da ANPEd, 38, 2017, São Luís/MA. Anais [...] São Luís/MA. Acesso em 22 jan. 2018.

CAVALCANTI, P. A. **Análise de políticas públicas:** o estudo do Estado em ação. 1. ed., 1 reimpressão: Salvador-BA: EDUNEB, 2013. 258p.

CAVALIERE, A. M. Escola Pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1205-1222, out./dez., 2014.

CAVALIERE, A. M. Escolas do Amanhã - diferenciação e desigualdade na rede escolar da cidade do Rio de Janeiro. *In:* CAVALIERE, A. M.; SOARES, A. J. G. (org.). **Educação pública no Rio de Janeiro - novas questões à vista.** 1ed. Rio de Janeiro: Mauad X, FAPERJ, 2015, v. 1, p. 93-111.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola: teoria e prática.** Goiânia: Editora Alternativa, 2001. 259p.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências.** Curitiba: Editora Positivo, 2009. 143 p.

MELO, Mônica dos Santos. **A escola de Tempo integral e a formação de professores/as: investigando caminhos no Programa Escolas do Amanhã**. 2014. 135p. (Dissertação de Mestrado) FFP – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, RJ. 135p. (FFP) UERJ. 2014.

MORAES, Salete Campos de. (Re)Discutindo a ação do estado na formulação e implementação das políticas educacionais. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 159-164, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br>. Acesso em 25 jul. 2018.

OLIVEIRA, L. A; SANTOS, J. C. O Programa Escolas do Amanhã: origens, implantação e os resultados no IDEB. In: XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2017, João Pessoa. Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des) construção. **Anais** [...] João Pessoa. Acesso em 20 jan. 2018.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010.

RIO DE JANEIRO (Município). **Plano Estratégico da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro para o quadriênio 2009-2012**. 2008.

RIO DE JANEIRO (Município). **Plano Estratégico da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro para o quadriênio 2013-2016**. 2012.

RIO DE JANEIRO (Município). Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. **Portal Rio Transparente**. 2021. Disponível em: <http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>. Acesso em 20 jan. 2021

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

Recebido em: *Agosto/2020*.

Aprovado em: *Maior/2021*.