

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; Rogério Luiz Nery Da Silva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-716-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VI

Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria que nos coube coordenar o Grupo de Trabalho “Direitos sociais e Políticas Públicas I” realizado durante o VI Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pós-Graduação do Direito (CONPEDI) que teve por tema geral “Direito e Políticas Públicas na era digital” e, por conseguinte, apresentar o prefácio destes anais com os respectivos textos publicados.

Têm-se ampliado nos últimos anos as pesquisas voltadas ao papel do cientista jurídico na área de Políticas Públicas resultando em uma profícua produção acerca da definição das possibilidades e limites da atuação do Direito no que tange aos planos e ações governamentais, o que se verifica-se ao longo dos trabalhos aqui reunidos voltados à análise de políticas pública de diversas partes do país.

No paper “Outras facetas do etarismo: a participação de pessoas maduras e idosas nos atos de vandalismos perpetrados às sedes dos poderes da República” de Claudine Freire Rodembusch e Henrique Alexander Grazi Keske há relevante discursão acerca da necessidade de políticas públicas voltadas ao envelhecimento e, portanto, a vulnerabilidade que deflagra o sistema normativo protetivo do idoso.

Já em “Política pública de educação em tempo integral: análise do programa escolas do amanhã do município do rio de janeiro” de Fabio Carlos Nascimento Wanderley aborda-se a dificuldade da falta de continuidade das políticas públicas, em especial, daquela política educacional apontando os resultados relevantes destas ações em áreas precárias e a ausência de sua previsão orçamentária no plano financeiro vigente.

Com “Políticas públicas de enfrentamento à pobreza e à desigualdade à luz do pensamento de Amartya Sen – abordagens no contexto da agenda 2030 para Brasil e Índia” nos brindam com importante estudo comparativo sobre a eficácia de políticas empregatícias diante de ações de transferência de renda associada à políticas educacionais.

O texto de “políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica: análise sobre a eficiência” de Jaline de Melo Cantalice traz importante consolidação das políticas públicas normativas de proteção contra a mulher apontando a necessidade de ações voltadas à tutela

da educação como forma de concretização do plexo de direitos humanos-fundamentais da mulher.

No “pedagogia do oprimido e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS): a acessibilidade plena como garantia para o exercício do direito fundamental à educação das pessoas com deficiência” de Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Maristela Lugon Arantes e Raíssa Lima e Salvador aplica-se o marco teórico de Paulo Freire para apontar a necessidade de políticas que permitam realizar a ODS 4 e 10 da agenda 20-30.

Com “políticas públicas de infâncias e juventudes e a socioeducação: um olhar a partir dos jovens em situação de ato infracional” de Bráulio de Magalhaes Santos discute como as ações governamentais voltadas aos jovens em medida socioeducativa assumem caráter punitivo à partir de narrativas de impunidade e necessidade de sua ressignificações à partir da compreensão ampla do papel da socioeducação.

Já em “Políticas públicas de saúde para mulheres em situação de violência no Brasil: olhares transdisciplinares pela metateoria do direito fraterno” de Janaína Machado Sturza , Gabrielle Scola Dutra e Paula Fabíola Cigana utiliza-se o Direito Fraterno como teoria que justifica à necessidade de ações governamentais que permitam minimizar os efeitos da violação de direitos humanos para as mulheres sujeitas à violência.

No “Políticas públicas destinadas às meninas em conflito com a lei no Paraná, uma questão de invisibilidade” Débora Camila Aires Cavalcante Souto, Sandra Regina Merlo e Andressa Maria De Lima Queji fazem importante ensaio acerca dos planos estatais no paraná de proteção às meninas em conflitos a partir de uma análise do ciclo de políticas públicas.

Com “Políticas públicas na construção de sociedades justas: alternativas a desigualdade e a pobreza” Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Emanuele Oliveira fazem o encontro de Amartya Sen e Martha Nussbaum apontando que a construção de políticas públicas para a redução da pobreza e das desigualdades devem garantir o mínimo necessário para desenvolvimento de suas liberdades e capacidades.

Em “Políticas públicas: uma visão global da implementação e gerenciamento da sustentabilidade no Brasil” Miriam da Costa Claudino Jamile Gonçalves Calissi e Aline Ouriques Freire Fernandes aponta-se a sustentabilidade a partir do seu marco dogmático-constitucional como paradigma para implementação de políticas públicas em uma dimensão plena.

Já “Políticas públicas para efetivação da equidade de gênero como um direito da personalidade no mercado de trabalho e na execução penal” de Maria De Lourdes Araújo e Ivan Dias da Motta discutem a questão da equidade na proteção da mulher, em especial, no direito à assistência médica, ensino e ainda no gênero no trabalho apontando as inconsistências nas ações governamentais na tutela dos seus respectivos direitos.

No “Políticas públicas de educação inclusive: as pessoas com deficiência e o constitucionalismo digital” de Rogério Luiz Nery da Silva, Darléa Carine Palma Mattiello e Joana Alice De Re discute-se como tal teoria do constitucionalismo demanda a formulação de políticas educacionais capazes de garantir inclusão digital para as pessoas com deficiência.

Com “População negra no Brasil e a erradicação da pobreza: um estudo sobre a iniciativa da organização das nações unidas para melhorar o mundo em que vivemos (ODS 1)” Carlos Alberto Ferreira dos Santos, Geane Monteiro Guimarães e Carlos Augusto Alcântara Machado partem da discussão do impacto das políticas de redistribuição de renda no Brasil no que tange à redução da miséria e dos efeitos perniciosos do racismo.

Em “Por uma etiologia das compensações de natureza político-eleitoral: olhares contrapostos sob a perspectiva de Nicos Poulantzas e T. H. Marshall” de Volgane Oliveira Carvalho e Nelson Juliano Cardoso Matos utilizam-se os respectivos autores para demonstrar a influência das compensações político-eleitorais nas políticas públicas apontando discussão prévia necessária às ações governamentais.

Já “Povos negros amazônidas e políticas públicas de promoção da igualdade racial: teoria e prática na cidade Macapá-AP” de Maria Carolina Monteiro de Almeida, Letícia Vitória Nascimento Magalhães e Raimundo Wilson Gama Raiol apresentam um ensaio necessário acerca das políticas públicas locais desenvolvidas no Macapá em sua correlação com a discussão decolonial necessária nas políticas públicas.

No “Responsabilidade interfederativa na promoção de políticas públicas de mobilidade: análise do acesso gratuito ao transporte interestadual pelo id jovem” de Emerson Affonso da Costa Moura e Matheus Sousa De Castro Alves se destaca uma política pública específica analisada à partir da questão federativa do papel dos sujeitos na implementação na política de transporte interestadual.

Com a afirmação da fundamentalidade do direito à inclusão digital como condição de possibilidade ao policy-making design pela lente da teoria da argumentação jurídica de Robert Alexy, os autores Rogério Luiz Nery da Silva, Diego Andre Coqueiro Barros e

Heloísa Mesquita Fávoro utilizam a teoria argumentativa de Alexy para apontar no ciclo de políticas públicas a necessidade de implementação da inclusão digital.

Em “Regularização fundiária urbana de povos e comunidades tradicionais” de Cleilane Silva dos Santos, Luly Rodrigues Da Cunha Fischer e Daniella Maria Dos Santos Dias apontam-se os fundamentos e políticas públicas normativas de garantia da proteção das comunidades tradicionais, inclusive, com uso da lei de regularização fundiária para garantia da titulação coletiva e particular.

Já com “Trabalho na era digital e a necessidade de cooperação entre Estados como política pública de combate à precarização” Cynthia Lessa Costa traz um debate acerca da necessária articulação entre níveis internacionais e nacionais na formulação de ações governamentais capazes de regular de forma adequado o trabalho na era digital na concretização do trabalho decente em domicílio.

No “Tutela da proteção às crianças com TDAH e dislexia” de Jackson Romeu Ariukudo e Raquel da Silva Neves Benfatti apontam-se rumos na concretização do sistema protetivo com ápice da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas Deficiência na proteção das crianças com as referidas doenças e a necessidade de políticas públicas adequadas à sua promoção.

Por fim, em “O contraponto entre o crescimento econômico do setor extrativista de Canaã dos Carajás/PA e o conceito de desenvolvimento de Ignacy Sachs: uma análise do ODS 05” de Juliana Rodrigues Freitas e Alyne Marceley Fernandes de Souza, as autores trazem dados estatístico importantes para discutir a partir da noção de desenvolvimento social, ambiental e econômico de Ignacy Sachs a tutela do homem na atividade produtiva.

São estudos instigantes que consolidam um retrato histórico das pesquisas no Direito e Políticas Públicas, além de apontar as questões que são relevantes para a investigação na ciência jurídica conduzindo a todos nós leitores as reflexões acerca do papel das ações governamentais na proteção da pessoa humana e na realização dos bens e valores constitucionais em um país de desigualdades em todos os níveis.

Outono de 2023.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Rogério Luiz Nery da Silva

Universidade do Oeste de Santa Catarina e Universidade de Rio Verde

POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: ANÁLISE DO PROGRAMA ESCOLAS DO AMANHÃ DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
FULL-TIME EDUCATION PUBLIC POLICY: AN ANALYSIS OF THE SCHOOLS OF TOMORROW PROGRAM IN THE CITY OF RIO DE JANEIRO

Fabio Carlos Nascimento Wanderley ¹

Resumo

O presente estudo sistematiza alguns elementos e analisa a política pública de educação em tempo integral implementada no Município do Rio de Janeiro através do Programa Escolas do Amanhã, valendo-se da teoria do ciclo de políticas públicas como referencial teórico. A agenda das políticas públicas de educação no Município do Rio de Janeiro é observada com enfoque na educação em tempo integral. A formulação do Programa Escolas do Amanhã é examinada enquanto alternativa para enfrentamento de desafios sociais e educacionais no Município do Rio de Janeiro, como a alta evasão escolar, a baixa qualidade do ensino e a violência nas escolas e entorno. Os objetivos, principais atores e recursos disponibilizados são analisados por ocasião da implementação da política pública. A avaliação do Programa Escolas do Amanhã é realizada com foco nas metas previamente estabelecidas, tendo por parâmetros a evolução temporal do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), bem como a taxa de evasão escolar apurada através do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Com o intuito de atingir esses objetivos, a metodologia adotada baseia-se no método jurídico-descritivo, sustentado por uma revisão da literatura especializada em políticas públicas, legislação pertinente e dados públicos disponibilizados pela própria administração municipal do Rio de Janeiro, imprimindo confiabilidade e amplitude à pesquisa, na medida em que considera tanto as bases teóricas consolidadas como a perspectiva prática e empírica.

Palavras-chave: Política pública, Ciclo de política pública, Educação, Tempo integral, Programa escolas do amanhã

Abstract/Resumen/Résumé

This study systematizes some elements and analyzes the public policy of full-time education implemented in the City of Rio de Janeiro through the Schools of Tomorrow Program, using the theory of the cycle of public policies as a theoretical reference. The public policy schedule for education in the city of Rio de Janeiro is observed with a focus on full-time education. The formulation of the Schools of Tomorrow Program is examined as an alternative to face social and educational challenges in the city of Rio de Janeiro, such as high dropout rates, low quality of education and violence in and around schools. The objectives, main actors and resources made available are analyzed during the implementation

¹ Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Advogado.

of the public policy. The evaluation of the Schools of Tomorrow Program is focused on the previously established goals, using as parameters the temporal evolution of the Basic Education Development Index (IDEB), as well as the school dropout rate calculated through the school census of Anísio Teixeira National Institute for Educational Studies and Research (INEP). In order to achieve these objectives, the methodology adopted is based on the legal-descriptive method, supported by a literature review specialized in public policies, pertinent legislation, and public data made available by the municipal administration of Rio de Janeiro itself, providing reliability and breadth to the research, as it considers both the consolidated theoretical basis and the practical and empirical perspective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Public policy cycle, Education, Full-time, Schools of tomorrow program

1. Introdução

A educação pública no Brasil tem sido objeto de discussão por vários setores da sociedade, incluindo a academia, a imprensa e os responsáveis pela formulação de políticas públicas. A partir dos anos 1990, houve uma expansão significativa das redes de ensino públicas no país, resultando na quase total universalização do ensino fundamental.

Um projeto essencial para alcançar a meta em questão foi a implementação da política de fundos, que incluiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹. Essa política incentivou a expansão das redes municipais de ensino e busca por complementação federal de verbas. Além disso, programas sociais foram promovidos para vincular a permanência dos alunos na escola ao acesso a benefícios, como é o caso do Bolsa Família.

Essas circunstâncias exigiram que as escolas se adaptassem a uma nova realidade de aprendizagem, incluindo estudantes que antes eram excluídos do sistema escolar. Como resultado, os governos implementaram uma série de intervenções em várias escalas para melhorar o desempenho educacional em um sistema público considerado falho em relação ao alcance de suas metas educacionais.

O Programa Escolas do Amanhã é um exemplo desse processo. Trata-se de uma política pública de educação em tempo integral adotada no Município do Rio de Janeiro, formulada e implementada com a intenção de melhorar o desempenho escolar de instituições localizadas em zonas com altos índices de violência e criminalidade, que historicamente apresentavam baixos índices educacionais.

O presente estudo utiliza uma metodologia baseada no método jurídico-descritivo, fundamentado na literatura especializada sobre políticas públicas, legislação e dados produzidos pelo Município do Rio de Janeiro. O objetivo é sistematizar alguns elementos e

¹ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi estabelecido em janeiro de 2007, com vigência prevista até 2020, conforme disposto na Emenda Constitucional nº 53, a qual alterou o artigo 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. Recentemente, a Emenda Constitucional nº 108 foi aprovada, aprimorando o FUNDEB e tornando-o um fundo permanente. O FUNDEB é composto por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal) e funciona como um mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica, com o objetivo de valorizar os professores e promover o desenvolvimento e funcionamento de todas as etapas da educação básica, incluindo creches, pré-escola, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos (BRASIL, 2022).

analisar o Programa Escolas do Amanhã, utilizando a teoria do ciclo de políticas públicas como referência.

A primeira seção do estudo aborda a agenda das políticas públicas de educação no Município do Rio de Janeiro, com ênfase na educação em tempo integral. Na segunda seção, que trata da formulação de políticas públicas, o estudo examina o Programa Escolas do Amanhã como uma alternativa para enfrentar certos desafios sociais e educacionais específicos no Município do Rio de Janeiro.

A terceira seção do estudo é dedicada à implementação das políticas públicas e analisa como o Programa Escolas do Amanhã foi implementado, identificando seus objetivos, principais atores envolvidos e recursos disponibilizados para tal. Por fim, a quarta seção tem como objetivo avaliar o Programa Escolas do Amanhã, concentrando-se na avaliação das metas previamente estabelecidas.

2. O Programa Escolas do Amanhã na agenda das políticas públicas de educação do Município do Rio de Janeiro

As pesquisas acerca dos ciclos de políticas públicas enfatizam a importância de John Wells Kingdon, Roger Cobb e Charles Elder como principais fontes a respeito da elaboração da agenda das políticas públicas, seus diferentes tipos e os fatores que interferem na sua construção (VIANA, 1996; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; e SECCHI, 2014).

A construção da agenda é considerada como “[...] o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública, se refere à maneira como os problemas surgem ou não enquanto alvo de atenção por parte do governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103).

A questão central é: “[...] por que alguns problemas aparecem na agenda governamental como objetos de ação, e outros não?” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 103). A construção da agenda é influenciada por diversos fatores estruturais e conjunturais, e a inclusão de temas ou problemas na agenda resulta de uma série de interações entre os diversos atores e instituições envolvidos. Portanto, a agenda pode ser conceituada como:

[...] a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas de fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades. [...] Dentro dos possíveis temas e problemas aos quais os governantes poderiam dedicar atenção, eles se concentram em alguns e não em outros (KINGDON, 2006a, p. 222).

Secchi (2014, p. 46) menciona diversas formas de categorizar a agenda, destacando a agenda política, que é definida como “o conjunto de problemas ou temas que a comunidade política percebe como merecedor de intervenção pública”, e a agenda formal, que “elencas os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar”.

Diversos fatores podem afetar a inclusão, exclusão e manutenção de determinados assuntos na agenda, como recursos financeiros, recursos humanos, vontade política e pressão dos meios de comunicação e dos setores interessados (SUBIRATS, 2006).

No campo da educação, em um país federativo como o Brasil, além dos aspectos conjunturais, é necessário considerar a presença de diferentes tipos de agendas que, às vezes, estão articuladas e, em outras ocasiões, se opõem. Isso se aplica às agendas nacionais, estaduais, distritais e municipais na área da educação.

A temática da educação em tempo integral já foi amplamente discutida na agenda político-educacional, como evidenciado por discussões em nível local e/ou nacional sobre a necessidade de universalização da escola em tempo integral, o que culminou na formulação de experiências como os Centros Integrados de Educação Pública, popularmente denominados CIEP's (CAVALIERE; COELHO, 2003), e os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, conhecidos como CIAC's (AMARAL SOBRINHO; PARENTE, 1995), criados nas décadas de 1980 e 1990, respectivamente.

A questão ressurgiu no contexto da discussão da Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996) e do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001). Embora tenha havido momentos de maior ou menor atenção a essa temática ao longo do século XX, é possível afirmar que ela surgiu várias vezes na agenda política-educacional.

Na atualidade, a questão da educação em tempo integral possui destaque na agenda político-educacional brasileira, tendo em vista a sua inclusão como meta 6 do atual Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, cujo objetivo é oferecer educação em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas, atendendo a pelo menos 25% dos alunos da educação básica (BRASIL, 2014).

O Estado do Rio de Janeiro não escapou a essa lógica da escolarização em tempo integral, voltadas para as crianças das classes populares, tentando atender as suas necessidades e interesses. Em 1980 foram criados os CIEP's, de educação popular integral, pelo então Governador Leonel Brizola, cujo objetivo era proporcionar educação, esportes, assistência médica, alimentos e atividades culturais variadas, em instituições colocadas fora da rede educacional regular, em período letivo de até oito horas.

Em 1993, o Município do Rio de Janeiro rompeu de forma significativa com o modelo educacional dos CIEP's. O então Prefeito eleito Cesar Maia defendeu uma política educacional de ensino em horário integral, porém, fora do modelo dos CIEP's. Seu sucessor, Luiz Paulo Conde, intensificou o processo com a criação do conceito de aluno de tempo integral em detrimento do modelo de escola de tempo integral, através de uma visão descentralizada do espaço escolar, através do acesso a clubes escolares, núcleos de artes e polos de educação pelo trabalho.

Em outros dois mandatos como Prefeito do Rio de Janeiro (2001-2004 e 2005-2008), César Maia abandonou a temática da educação em tempo integral e implementou em toda a rede municipal de ensino a lógica de avaliação por ciclos de três anos ao longo do ensino fundamental, popularmente conhecida como aprovação automática. Na prática, um estudante somente poderia confirmar eventual reprovação ao final dos dois ciclos finais (sexto e nono anos), já que as avaliações eram baseadas em critérios qualitativos aplicados ao longo de anos letivos aglutinados.

Em 2009, com a eleição de Eduardo Paes para a Prefeitura do Rio de Janeiro, uma nova guinada na agenda educacional municipal é observada. A plataforma de metas divulgada para a educação compreendia a recuperação do desempenho dos alunos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), a expansão da jornada escolar para período integral e a implementação de um programa educacional destinado às escolas situadas em áreas conflagradas por conflitos violentos.

Nessa perspectiva, em agosto de 2009, foi lançado o Programa Escolas do Amanhã, com a proposta de abranger 73 favelas e atender aproximadamente 108 mil alunos matriculados na rede municipal de ensino, visando reduzir a evasão escolar e aprimorar o aprendizado em regiões de vulnerabilidade. O grande desafio consistia em estabelecer escolas que oferecessem uma educação de qualidade capaz de enfrentar as deficiências presentes em comunidades tradicionalmente negligenciadas.

3. A formulação do Programa Escolas do Amanhã

Conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 123), “[...] a formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público”. Para Secchi (2014, p. 48), a formulação de políticas, também conhecida como formulação de alternativas, “[...] é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos”.

Nesta fase complexa de seleção de uma alternativa entre múltiplas opções para solucionar um problema público, é crucial compreender o processo decisório, os atores e instituições envolvidos e os limites da racionalidade na tomada de decisão política.

Sob uma perspectiva unidirecional, a tomada de decisão ocorre logo após a formulação de alternativas para solucionar um problema público previamente identificado na agenda. Sob uma abordagem racional da política pública, o processo de tomada de decisão pode ser compreendido como uma escolha realizada entre várias alternativas, com base em critérios específicos, visando solucionar um problema determinado.

No entanto, é necessário considerar que, em certos casos, as soluções surgem antes dos problemas. Muitos gestores concebem inovações e criam ações específicas, para posteriormente identificar os problemas que podem ser solucionados por meio dessas iniciativas. Por vezes, políticas são formuladas sem que temáticas específicas estejam previamente agendadas.

Embora modelos racionais possam ser úteis do ponto de vista didático, eles nem sempre refletem a complexidade da realidade:

[...] Nem sempre o problema é claro, nem sempre os objetivos são claros ou coerentes com o problema, nem sempre existem soluções, nem sempre (ou quase nunca) é possível fazer uma comparação imparcial sobre alternativas de solução, nem sempre há tempo ou recursos para tomadas de decisão estruturadas. E o mais frustrante dessa história toda: frequentemente, após serem tomadas as decisões, as políticas públicas não se concretizam conforme idealizadas no momento do planejamento, seja por falta de habilidade administrativo-organizacional, seja por falta de legitimidade da decisão ou pela presença de interesses antagônicos entre aqueles que interferem na implementação da política pública (SECCHI, 2014, p. 53).

Durante a fase de formulação de políticas públicas, é possível identificar dois grupos de atores: atores formais, como os Poderes Legislativo e Executivo, e atores informais, como movimentos sociais e organizações não governamentais (DIAS; MATOS, 2012). Segundo Kingdon (2006b, p. 231), existem participantes visíveis e invisíveis tanto na fase da agenda quanto na fase de elaboração de alternativas, que faz parte da fase de formulação. Nessa etapa, os participantes invisíveis, entre eles “[...] acadêmicos, pesquisadores, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e analistas que trabalham para grupos de interesse”, desempenham um papel importante na elaboração de alternativas, propostas e soluções.

Contudo, é importante destacar que essa configuração não é uma regra absoluta. A participação de diversos atores no processo decisório é condicionada por diversas variáveis, como já mencionado. A tomada de decisão política “[...] participatória é desejável, não somente porque é mais democrática, mas também porque se alega que ela redundará em políticas melhores e em uma implementação mais eficaz [...]” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 33).

No contexto da educação, mais especificamente educação em tempo integral, a formulação de políticas públicas deve contar com a participação de professores, profissionais de administração escolar, alunos, pesquisadores, especialistas e a própria sociedade civil organizada, pois, podem influenciar positivamente na construção de soluções que atendam melhor a demanda por uma formação humana mais abrangente, que possibilite um maior acesso a oportunidades educacionais e, para isso, um aumento do tempo de permanência na escola.

É necessário destacar que o Programa Escolas do Amanhã, instituído pelo Decreto nº 31.022, de 24 de agosto de 2009, e regulamentado pela Resolução SME nº 1.038 de 24 de agosto de 2009, se insere no contexto de políticas públicas de educação em tempo integral. Sua formulação ocorreu em um contexto de grandes desafios educacionais e sociais no Município do Rio de Janeiro. Entre esses desafios, podem ser destacados a alta evasão escolar, a baixa qualidade do ensino e a violência nas escolas e entorno.

Diante desse cenário, o Programa foi concebido como uma alternativa para o enfrentamento desses desafios a partir do aumento do tempo de permanência dos alunos na escola para sete horas e meia por dia, incluindo atividades pedagógicas, esportivas, culturais e de lazer.

A ideia era que a escola apresentasse a melhoria da qualidade do ensino e promovesse um ambiente mais seguro e acolhedor, através do qual os alunos passariam a ter acesso a um conjunto mais amplo de atividades e oportunidades de aprendizado, além de uma formação integral mais ampla que o currículo tradicional.

Buscou-se através do Programa melhorar a infraestrutura das escolas, oferecer formação continuada para os professores, implantar projetos pedagógicos específicos para cada escola, disponibilizar recursos tecnológicos e materiais pedagógicos, ampliar a oferta de atividades complementares, como aulas de idiomas, atividades culturais, valorizar a cultura local, incentivar a participação das famílias e da comunidade escolar e promover a cultura de paz e não-violência.

4. A implementação do Programa Escolas do Amanhã

O processo de implementação de uma política pública é a etapa em que a política é colocada em prática, ou seja, as ações previstas na política são executadas:

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a

decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ações compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Essa etapa envolve uma série de atividades, como a alocação de recursos financeiros e humanos, a elaboração de planos e cronogramas, a seleção e formação de profissionais envolvidos na implementação, a criação de estratégias de comunicação e mobilização social, entre outras.

Contudo, é imperativo transcender a concepção de que a etapa de implementação representa meramente a execução do que foi deliberado na fase de formulação da política pública. Tal entendimento se justifica pelo fato de que a implementação não se limita apenas à execução, mas sim implica em novas tomadas de decisão. Nesse sentido, as decisões tomadas na fase de formulação da política pública não se encerram nessa etapa, estendendo-se ao longo de todo o período de vigência da política pública em questão (RUA; ROMANINI, 2013, p. 91).

Na medida em que a implementação pode ser afetada por diversos fatores, como a disponibilidade de recursos, a capacidade de gestão dos envolvidos, as condições socioeconômicas e culturais da população atendida, entre outros, é fundamental seja monitorada e avaliada de forma contínua, de modo a identificar eventuais problemas e ajustar as ações quando necessário.

A avaliação da execução de qualquer política pública pode ser útil não somente para identificar questões técnicas ou erros de implementação, mas também para expor questões relativas à formulação da política em si. Além disso, auxilia na compreensão de como diferentes atores envolvidos no processo interagem e são cruciais para o direcionamento das políticas públicas. Por essa razão, a análise da implementação deve levar em consideração elementos fundamentais, como as pessoas e organizações envolvidas, seus interesses, comportamentos e habilidades, bem como os recursos financeiros, materiais e políticos disponíveis.

Dois modelos têm sido amplamente divulgados para análise da implementação de políticas públicas, os quais estão diretamente relacionados às concepções e relações estabelecidas entre formulação e implementação: o modelo top-down (de cima para baixo), que destaca a importância da fase de formulação para o sucesso ou fracasso das políticas; e o modelo bottom-up (de baixo para cima), que enfatiza a relevância dos atores envolvidos na implementação e suas interações no processo de (re)definição das decisões tomadas anteriormente (SECCHI, 2014; RUS PEREZ, 1998; RUA; ROMANINI, 2013).

Além desses dois modelos, existe uma terceira perspectiva conhecida como abordagem híbrida, que possibilita a utilização de elementos analíticos de ambos os modelos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 184).

A partir de uma perspectiva de análise híbrida, a análise da implementação de uma política pública de educação em tempo integral em uma determinada entidade federativa ou escola requer a identificação não apenas dos objetivos da política inicialmente formulados, incluindo os meios e instrumentos utilizados, mas também dos principais atores envolvidos no processo e das relações estabelecidas entre eles, considerando os recursos disponíveis para alcançar os objetivos esperados ou reformulados.

O Programa Escolas do Amanhã foi implementado em escolas da rede municipal de ensino que foram selecionadas com base em critérios como baixo desempenho escolar, alta vulnerabilidade social (incluindo áreas conflagradas, com alto risco social, controladas por traficantes de drogas ou milícias), IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) abaixo da média da cidade e maior número de alunos por unidade escolar, por níveis de ensino em cada unidade escolar e que necessitavam de ensino de recuperação.

Conforme especificado na Resolução SME nº 1.038 de 24 de agosto de 2009, em seu artigo 2º, o Programa Escolas do Amanhã tinha como metas centrais: (I) proporcionar a aprendizagem dos conteúdos escolares, (II) desenvolver as habilidades intelectuais, físicas e artísticas dos estudantes, (III) colaborar para a redução das taxas de evasão escolar e (IV) contribuir para a melhoria da qualidade de vida da comunidade escolar e do seu entorno.

O modelo subjacente ao Programa Escolas do Amanhã é caracterizado pela participação dos agentes educacionais do município do Rio de Janeiro, tais como professores e profissionais de administração escolar, membros da sociedade civil e estudantes. Não se baseia na estruturação de unidades escolares, mas, em uma abordagem centrada no aluno em tempo integral. Esse modelo oferece condições para a realização de atividades pedagógicas em período integral, por meio de uma oferta diversificada de atividades complementares em turno oposto ao do currículo escolar.

Neste aspecto reside o ponto central da questão: o estabelecimento de um novo turno escolar, destinado a atender à necessidade de ampliar o tempo da criança na escola, com o objetivo de promover sua socialização com seus colegas, mediada por uma instituição comprometida com a disseminação de valores.

Inicialmente, o referido programa não se orientou para a edificação de novas instituições de ensino, tendo em vista que, no momento de sua implementação, já existia uma infraestrutura física e operacional em pleno funcionamento nas escolas. É perceptível, a partir

de então, que os educadores não foram consultados sobre a adesão ou não ao programa, tampouco foram convidados a participar do processo de sua concepção. Caso optassem por permanecer em suas respectivas escolas de origem, os profissionais deveriam se adaptar às mudanças introduzidas pelo programa, sem espaço para diálogos ou interferências.

O modelo educacional do Programa Escolas do Amanhã se baseia na articulação espacial entre as escolas e os territórios circundantes, o que implicou em uma reinterpretação da cidade para incorporar a estrutura de um programa educacional. Nesse sentido, foi promulgado o Decreto nº 30.934, de 31 de julho de 2009, que instituiu o Programa Bairro-Educador no âmbito das unidades da Secretaria Municipal de Educação.

No contexto educacional, o Programa Bairro-Educador buscou desenvolver uma rede integrada de equipamentos públicos, como escolas, creches, bibliotecas, centros culturais e espaços esportivos, que pudessem ser acessados pelos moradores de um determinado bairro, fortalecendo assim a relação entre a escola e a comunidade local, permitindo que os alunos possam transitar entre eles e desenvolver diferentes habilidades e competências, além de ampliar seu universo cultural e social.

A ideia é que a escola se torne um espaço aberto e integrado à comunidade, capaz de oferecer uma educação em tempo integral e de qualidade, voltada para o desenvolvimento integral dos estudantes.

Essa abordagem apresenta uma série de potencialidades pedagógicas ao questionar o monopólio espacial da escola como único espaço educativo, permitindo a construção de uma teia multidirecional de aprendizado para os alunos. Dessa forma, o lugar se torna empoderado em sua dimensão pedagógica.

A territorialidade adquire relevância como um elemento fundamental para a consolidação de um espaço educacional que é construído a partir da comunidade local e de organizações da sociedade civil. Isso ocorre porque ela contribui para enraizar as bases comunitárias específicas de uma determinada localidade, e a sociedade civil é composta por organismos capazes de consolidar institucionalmente esses princípios. Isso garante um "superávit" de capital social para enfrentar questões cotidianas.

Durante o período de implementação do programa, um aspecto crucial foi o seu alinhamento com as metas estabelecidas para a educação básica na rede municipal. Em 2011, por exemplo, tais metas incluíam atingir nota igual ou superior a 5,1 no IDEB para o primeiro segmento e 4,3 para o segundo segmento; criar 30 mil novas vagas para a educação infantil até 2012; assegurar que pelo menos 95% das crianças até sete anos de idade estivessem plenamente alfabetizadas até 2012; reduzir a menos de 5% o índice de analfabetismo funcional entre os

estudantes do 4º ao 6º ano; e diminuir para menos de 10% o número de estudantes com defasagem entre série e idade.

A Resolução SME nº 1.038 de 24 de agosto de 2009 reconhece a necessidade de desenvolver um método de ensino capaz de lidar com os bloqueios cognitivos enfrentados pelos estudantes que vivem em áreas de vulnerabilidade social. Esses bloqueios podem ser causados por diversos fatores, como a violência, a pobreza e a falta de acesso a recursos educacionais de qualidade.

A proposta do programa é trabalhar de forma integrada com a comunidade local, buscando superar esses obstáculos por meio de ações que fortaleçam a educação e o engajamento social dos estudantes e de suas famílias. A introdução de novas tecnologias no espaço escolar é uma das estratégias para alcançar esse objetivo, ao oferecer recursos pedagógicos mais dinâmicos e atraentes para os alunos. No entanto, o programa reconhece que a tecnologia por si só não é suficiente e que é preciso adotar uma abordagem mais ampla e integrada para promover a inclusão e o desenvolvimento educacional das crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social.

É comum que políticas públicas sejam inicialmente formuladas sem previsão de recursos, uma vez que a definição dos mesmos pode depender de negociações políticas e orçamentárias posteriores. No caso do Programa Escolas do Amanhã, os recursos utilizados para sua implementação foram provenientes do Tesouro Municipal e do FUNDEB.

Com base nas informações disponíveis no Plano Plurianual do Município do Rio de Janeiro no período de 2010 a 2022, é possível afirmar que os aportes orçamentários e gastos efetivos com o Programa Escolas do Amanhã foram realizados até o ano de 2016. Em 2017, não houve previsão de recursos para o Programa:

Tabela 1: detalhamento de despesas do Programa Escolas do Amanhã – 2010 a 2017

ANO	ORÇAMENTO INICIAL	ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	ORÇAMENTO FINAL	GASTO REALIZADO
2010	53.018.800,00	15.739.528,24	68.758.328,24	67.186.685,73
2011	54.813.077,00	(16.691.453,15)	38.121.623,85	23.889.729,28
2012	59.132.491,00	(14.200.578,64)	44.931.912,36	44.874.371,76
2013	61.793.451,00	(3.031.060,00)	58.762.391,00	58.762.388,92
2014	54.282.406,00	(25.084.799,00)	29.197.607,00	16.533.845,63
2015	30.603.938,00	(29.417.717,00)	1.186.221,00	1.186.220,05
2016	3.210.350,00	(2.352.220,00)	858.130,00	858.130,00
2017	3.377.367,00	(2.676.999,00)	700.368,00	0,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir do plano plurianual do Município do Rio de Janeiro, detalhamento de despesas da Secretaria Municipal de Educação.

Com a mudança de gestão, a política educacional do Município do Rio de Janeiro sofreu alterações significativas, inclusive na questão do financiamento do Programa Escolas do Amanhã. A partir de 2017, com a gestão de Marcelo Crivella, o Programa Escolas do Amanhã foi financeiramente descontinuado. A temática da educação em tempo integral voltou a ser tratada em 2018, agora através do Programa Rio Escola Integral, que possuía desenho institucional diferente e não considerava as especificidades do Escolas do Amanhã.

A nova política de educação em tempo integral passou a ser contemplada no plano plurianual do Município do Rio de Janeiro a partir de 2018, mas sem a mesma ênfase e investimento que o Programa anterior recebia:

Tabela 2: detalhamento de despesas do Programa Rio Escola Integral – 2018 a 2021

ANO	ORÇAMENTO INICIAL	ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	ORÇAMENTO FINAL	GASTO REALIZADO
2018	5.000,00	37.229.007,32	37.234.007,32	8.476.320,06
2019	2.000,00	8.577.101,14	8.579.101,14	8.573.751,72
2020	2.000,00	5.999.000,00	6.001.000,00	6.000.000,00
2021	2.000,00	8.328.628,72	8.330.628,72	6.499.995,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir do plano plurianual do Município do Rio de Janeiro, detalhamento de despesas da Secretaria Municipal de Educação.

O plano plurianual de 2022/2025 não faz referência aos Programas Escolas do Amanhã e Rio Escola Integral, entretanto apresenta iniciativas para a expansão da educação em tempo integral através da definição de critérios prioritários para expansão do modelo de escola de turno único, com o mapeamento de salas ociosas, a otimização de turmas, a mitigação da carência de professores e a identificação de escolas prioritárias de unidades no território que possam absorver demanda de alunos.

5. A avaliação do Programa Escolas do Amanhã

A avaliação de políticas públicas pode ser definida como uma etapa crítica no ciclo de políticas públicas na qual se realiza uma análise minuciosa da implementação e do desempenho da política em questão, com o objetivo de se obter um maior entendimento acerca do seu estado atual e do nível de sucesso na redução do problema que a motivou (SECCHI, 2014, p. 63).

No contexto brasileiro, diversos autores e pesquisadores têm se dedicado ao estudo da fase de avaliação de políticas públicas, dentre os quais destacam-se Arretche (1998), que discute as tendências observadas na avaliação de políticas públicas; Faria (2005), que aborda o caráter gerencialista das políticas de avaliação de políticas públicas; e Trevisan e Van Bellen (2008),

que realizam uma revisão histórica da literatura sobre políticas públicas e, em particular, da avaliação de políticas.

A avaliação de políticas públicas consiste em um processo que se utiliza de valores, julgamentos, critérios e parâmetros para a análise do desempenho de uma política pública. Esses elementos são fundamentais para determinar se a política em questão obteve resultados positivos ou negativos no que tange à solução do problema ao qual se destinava.

Apesar de a avaliação de políticas públicas possuir um caráter técnico e, assim como em outras fases do ciclo de políticas públicas, estar fortemente influenciada pelo racionalismo e pelo positivismo, é fundamental compreender que a avaliação não é um processo neutro, sendo limitada pelos responsáveis pela sua realização e pelas opções teórico-metodológicas adotadas, as quais, por sua vez, não estão isentas de aspectos políticos. Nesse sentido, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 200), a avaliação de políticas públicas pode mascarar ou ocultar fatos que o governo teme que possam prejudicá-lo ou levar a conclusões que o retratem de forma mais favorável. Portanto, é crucial entender tanto os benefícios quanto as limitações da avaliação de políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas utiliza critérios como eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do beneficiário e equidade, dentre outros (COSTA; CASTANHAR, 2003). A partir desses critérios, é possível realizar avaliações que possuam uma perspectiva mais gerencial ou técnica, política ou jurídica.

A avaliação de políticas ou programas sociais pode ser classificada de diferentes formas, dependendo do aspecto temporal, do objeto de estudo, dos objetivos definidos e das técnicas e métodos empregados. Dessa forma, na tipologia de avaliação de políticas, é possível encontrar diferentes categorias, tais como avaliação ex-ante e ex-post (em função do momento em que a avaliação é realizada), avaliação externa e interna (em função de quem realiza a avaliação) e avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (em função do conteúdo da avaliação e do momento em que é realizada).

O campo da avaliação de políticas públicas educacionais apresenta algumas lacunas, as quais podem ser atribuídas a diferentes fatores, tais como a dificuldade de aceitação de determinados critérios na condução de avaliações, a falta de articulação adequada entre objetivos e métodos de avaliação, bem como resistências ao emprego de métodos e técnicas de avaliação já utilizados em outras áreas. Essas dificuldades e resistências podem afetar significativamente a realização de avaliações de políticas educacionais e, conseqüentemente, limitar a visualização de seus resultados efetivos.

É importante ressaltar que diversas políticas públicas educacionais, incluindo a educação em tempo integral, foram formuladas, implementadas e, por vezes, descontinuadas sem terem sido devidamente avaliadas. Isso reflete um histórico de descontinuidades políticas e evidencia fragilidades na argumentação que justificam a manutenção ou não de determinadas políticas e programas.

Essa escolha é coerente com o objetivo do programa, que foi pautado em metas claras e específicas, como a ampliação da oferta de vagas em escolas de tempo integral na cidade do Rio de Janeiro e a melhoria da qualidade do ensino. A avaliação de metas permite verificar se os objetivos estabelecidos foram alcançados e em que medida, possibilitando uma análise mais precisa da efetividade do programa. Além disso, a avaliação de metas permite a identificação de eventuais falhas no processo de implementação do programa e o redirecionamento de esforços para alcançar os objetivos estabelecidos (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 979).

É pertinente retomar os objetivos fundamentais estabelecidos pelo Programa Escolas do Amanhã, conforme estipulado no artigo 2º da Resolução SME nº 1.038 de 24 de agosto de 2009, que são: (I) fornecer oportunidades para a aprendizagem dos conteúdos curriculares; (II) promover o desenvolvimento das habilidades intelectuais, físicas e artísticas dos alunos; (III) contribuir para a diminuição das taxas de evasão escolar; e (IV) contribuir para aprimorar a qualidade de vida da comunidade escolar e de seu entorno.

A análise da evolução temporal do IDEB nos anos iniciais e finais da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro no período de 2011 a 2019, demonstra que o desempenho das escolas beneficiadas pelo Programa Escolas do Amanhã é inferior ao da rede em geral, apresentando um padrão semelhante. Isso sugere que as intervenções específicas realizadas pelo projeto em estudo podem não estar produzindo mudanças significativas nos resultados do IDEB. É possível que os efeitos sobre o IDEB sejam gerados pela rede como um todo, e não apenas pelo programa em si.

É possível observar que as transformações ocorridas na rede como um todo têm impacto sobre o desempenho do projeto em específico, e não o contrário. Isso significa que as mudanças geradas pelas escolas beneficiadas pelo Programa Escolas do Amanhã não se espalham para as demais unidades do município, como seria esperado, considerando que essas escolas recebem investimentos públicos concentrados.

No que diz respeito à evasão escolar, é importante observar que a taxa de abandono escolar no ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro apresentou uma redução ao longo dos anos. De acordo com os dados do censo escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a taxa de evasão escolar era de 2,08% em

2016, diminuindo para 0,8% em 2019, valor significativamente abaixo do valor de referência (1,94%), calculado pela Plataforma dos Centros Urbanos. No entanto, não há evidências de que o Programa Escolas do Amanhã tenha influenciado a redução da taxa de evasão escolar.

Noutro giro, não podemos afirmar que o Programa Escolas do Amanhã, por si só, é suficiente para promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade escolar e do entorno.

Um dos principais fatores que impactam negativamente a qualidade de vida da comunidade escolar é a violência e a criminalidade representada por facções criminosas e milícias, que dominam as áreas em que a política pública foi implementada. A presença desses grupos armados gera um clima de insegurança constante, afetando diretamente a rotina das pessoas e a qualidade do ensino oferecido pelas escolas.

Além disso, a precarização das condições de vida da população também inviabiliza a melhora da qualidade de vida da comunidade escolar e uma melhor avaliação do Programa Escolas do Amanhã nesse aspecto. A falta de trabalho e renda adequados dificulta o acesso a serviços básicos e a aquisição de bens essenciais, o que impacta diretamente na qualidade de vida das pessoas e reflete na qualidade do ensino.

Portanto, é preciso considerar que a melhoria da qualidade de vida da comunidade escolar e do entorno não pode ser atribuída apenas a uma política pública isolada, como o Programa Escolas do Amanhã. É necessário abordar outros fatores que impactam negativamente a região, como a violência e a precarização das condições de vida da população, para que o programa tenha um impacto efetivo e significativo na vida das pessoas.

6. Considerações finais

O estudo em questão teve como objetivo a organização sistemática de alguns elementos com vistas à análise da política pública de educação em tempo integral implementada no Município do Rio de Janeiro por meio do Programa Escolas do Amanhã, à luz do ciclo das políticas públicas. O trabalho demonstrou a relevância dessa temática na agenda política e educacional, bem como a existência de problemas públicos de cunho social ou educacional que demandam a implementação de medidas para a ampliação da jornada escolar.

Além disso, o estudo destacou que em cada etapa do ciclo da política pública, existem atores que possuem diferentes níveis de poder decisório, o que pode ter impacto nas escolhas de políticas públicas para a educação em tempo integral.

Ademais, foi demonstrado que a implementação de uma política pública não se limita a uma mera reprodução das decisões tomadas na fase de formulação, visto que os

implementadores, frente a realidades, recursos e estruturas específicas, são confrontados com a necessidade de tomar decisões cotidianamente, o que pode ser entendido como uma oportunidade significativa para reformulações do processo decisório.

Nesse contexto, argumentou-se que a avaliação de uma política pública não pode se restringir a uma relação unidirecional e causal. Para uma avaliação adequada de políticas públicas de educação em tempo integral, é necessário levar em conta não somente o desenho da política, mas também os diversos fatores que interferem em seu processo, o que impactará nos resultados obtidos, tanto os esperados quanto os não esperados.

O Programa Escolas do Amanhã constituiu um exemplo concreto desse processo, uma vez que foi elaborado com a finalidade de aprimorar o desempenho escolar em regiões periféricas do município do Rio de Janeiro.

A avaliação do Programa Escolas do Amanhã indicou que o desempenho das escolas participantes foi semelhante ou ligeiramente inferior ao desempenho das unidades de ensino próximas e da rede como um todo. Importante ressaltar que essa análise não invalida a relevância do Programa Escolas do Amanhã. Entretanto, ela evidencia o limitado impacto das metodologias top-down ou bottom-up de aumento da jornada escolar, consideradas de forma isolada, na realidade escolar. Isso sugere, portanto, a necessidade de se considerar a retomada da autonomia pedagógica no processo ensino-aprendizagem da rede municipal.

7. Referências

AMARAL SOBRINHO, José; PARENTE, Marta Maria de Alencar. **CAIC: solução ou problema?** Texto para Discussão, Brasília, n. 363, jan. 1995. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1717/1/td_0363.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998. P. 29-39.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 02 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundeb – Apresentação.** Brasília: Ministério da Educação, 2022. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/fundeb>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

CAVALIERE, Ana Maria; COELHO, Lígia Martha. Para onde caminham os CIEPs? Uma análise após 15 anos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 119, p. 147-174, jul. 2003. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cp/a/gXYjgCRpK5DJxN7FrXVTkYK/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 37, n. 5, p. 969 a 992, 2003. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6509>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos.** São Paulo: Editora Atlas, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A Política da Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/dHQ6MVmWkGqbKQ6DrSP9shg/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública. Seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integradora.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea.** v. 2. Brasília: ENAP, 2006a. p. 219-224.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea.** v. 2. Brasília: ENAP, 2006b. p. 225-245.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de Políticas Públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/zpwj63WjFbZYVksXgnXDSjz/?format=pdf&lang=pt>>.

Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 30.934, de 31 de julho de 2009. **Cria o Programa Bairro-Educador no âmbito da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 03 ago. 2009a. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/31973Dec%2030934_2009.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 31.022, de 24 de agosto de 2009. **Dispõe sobre autorização para o início do funcionamento do Programa Escolas do Amanhã, instituído no âmbito da Secretaria Municipal de Educação.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 25 ago. 2009b. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/32090Res%20SME%201038_2009.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.147, de 21 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 22 jan. 2010a. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.215, de 2 de agosto de 2010. **Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual 2010-2013, para o período de 2011 a 2013.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 04 ago. 2010b. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.246, de 18 de janeiro de 2011. **Altera a Lei nº 5.215, de 2 de agosto de 2010, e dá outras providências.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 19 jan. 2011. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 5.686, de 10 de janeiro de 2014. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 13 jan. 2014. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 6.317, de 16 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 17 jan. 2018. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 7.234, de 12 de janeiro de 2022. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2022/2025.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro,

RJ, 13 jan. 2022. Disponível em: <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/ppa.asp>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RIO DE JANEIRO. Resolução SME nº 1.038 de 24 de agosto de 2009. **Dispõe sobre a implementação do Programa Escolas do Amanhã, instituído no âmbito da secretaria Municipal de Educação.** Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 25 ago. 2009c. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/conlegis/legis_consulta/32090Res%20SME%201038_2009.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2022.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas: conceitos e teorias.** v. 1. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013.

RUS PEREZ, José Roberto. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate.** São Paulo: Cortez, 1998. p. 65-73.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). **Políticas Públicas; coletânea.** v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 199-218.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-50, maio/jun. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/edreal/a/GwR4qsVvThyBqcpQfCm3Qhm/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 02 dez. 2022.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8095>>. Acesso em: 02 dez. 2022.