



**POLÍTICAS PÚBLICAS NA EDUCAÇÃO:** a implementação do reforço escolar em uma comunidade carioca como auxílio na educação durante a pandemia

*Marta Batista Ramos\**

**RESUMO**

Em um momento onde diversas instituições de ensino, públicas e privadas, tiveram que fechar suas portas para o isolamento social, após uma medida drástica para frear a disseminação do vírus, o trabalho docente e a forma de ensinar tornaram-se um problema. Diante desta problematização apresentada, a pesquisa foi elaborada através de bibliografia e do estudo de caso de um Projeto de Reforço Escolar na comunidade carioca de Rio das Pedras, e analisa a implementação de políticas públicas de educação durante a pandemia. O Projeto de Reforço Escolar, uma parceria entre instituições e organização não governamental, foi criado para reduzir os impactos provocados por essa lacuna no ensino escolar. O objetivo da pesquisa é avaliar a implementação do projeto e as mudanças que foram necessárias com a avaliação posterior, tendo como hipótese de que transformar o escrito, as intenções em ações e resultados nem sempre segue o que foi planejado. Conclui que embora os objetivos sejam alinhados para implementação, a avaliação ajusta e traz novos problemas e soluções para atender ao grupo social daquela política pública.

**Palavras chave:** políticas públicas – educação; políticas públicas - avaliação; políticas públicas - implementação; educação; pandemia.

**PUBLIC POLICIES IN EDUCATION:** the implementation of school reinforcement in a Rio community as an aid to education during the pandemic

**ABSTRACT**

At a time when several educational institutions, public and private, had to close their doors due to social isolation, after a drastic measure to stop the spread of the virus, teaching work and the way of teaching became a problem. In view of this problematization presented, the research was elaborated through bibliography and the case study of a School Reinforcement Project in the Rio das Pedras community in Rio de Janeiro, and analyzes the implementation of public education policies during the pandemic. The Escolar Reinforcement Project, a partnership between institutions and a non-governmental organization, was created to reduce the impacts caused by this gap in school education. The objective of the research is to evaluate the implementation of the project and the changes that were necessary with the subsequent evaluation, with the hypothesis that transforming the writing, the intentions into actions and results does not always follow what was planned. It concludes that although the

\* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UNIRIO (PPGD/UNIRIO). Graduada em Direito pela UNIRIO. Graduada em Biblioteconomia pela UNIRIO.





objectives are aligned for implementation, the evaluation adjusts and brings new problems and solutions to meet the social group of that public policy.

**Keywords:** public policies – education; public policies - evaluation; public policies - implementation; education; pandemic.

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema educacional, em todo mundo, atravessou por significativas reestruturações no período da pandemia e do isolamento social. As lacunas que a aprendizagem deixou, tanto no ensino remoto como na metodologia híbrida, criaram desafios a ser encarados com soluções para o desempenho escolar e aprendizado. Os indicadores mostraram uma considerável baixa no desempenho escolar de alunos, principalmente nas escolas públicas, levando a evasão, a repetência, e outros aspectos negativos para a criança ou adolescente. Sabe-se que este problema vem se arrastando por longos anos, não apenas agravado na pandemia. Além de fatores externos à escola, a falta de investimento da parte do Governo para manter os alunos conectados e estudando colabora para a baixa aprendizagem.

A pesquisa analisa a implementação de um projeto de reforço escolar em uma comunidade carioca, de Rio das Pedras, projeto este redigido e implementado pela autora em agosto de 2021, concorrendo a um edital de uma instituição bancária<sup>2</sup> destinado às Organizações Não Governamentais (ONGs). A ação teve a iniciativa após a necessidade de colaborar com a escassez que o ensino se encontrava no momento da pandemia em prol das crianças carentes e de seus estudos, assistindo a população mais carente, incentivando a volta aos estudos, dando fim a pausa e inércia que a pandemia trouxe para muitos.

As ONGs, Terceiro Setor, atuam como parceiras do Primeiro Setor, ou seja, o Governo, para colaborar na solução de problemas; ou parceiras no Segundo Setor, empresas privadas, atuando de modo a trazer benefícios para a sociedade, seja na realização de projetos sociais, ambientais ou outros. São atores privados que executam serviços e políticas públicas.

O objetivo principal da pesquisa é avaliar a implementação do projeto e as mudanças que foram necessárias após esse ciclo, tendo como hipótese de que transformar o escrito, as intenções em ações e resultados nem sempre segue o que foi planejado. A prática, o dia-a-dia, as dificuldades, vão moldando a proposta inicial.

O projeto de reforço escolar foi pensado como uma ferramenta de inserção social que oportuniza a recuperação de aprendizagem, priorizando ações qualitativas na educação. Teve como foco o letramento em leitura e escrita e o letramento matemático. Justificou-se pela importância de ser um instrumento de apoio didático e pedagógico para suprir dificuldades de aprendizagem relacionadas ao conteúdo de leitura, escrita e operações matemáticas, principalmente em época de pandemia quando o alunado não teve acesso a um estudo de boa qualidade, sobretudo, o apoio escolar.

---

<sup>2</sup> Os dados da Federação e das ONGs destinadas não serão revelados por não termos a autorização para mencioná-los.





O projeto em si, enquanto uma política pública voltada para a melhoria de aprendizagem a um público específico, apontada para a educação básica, visa ações de melhoria na formação do alunado dos anos iniciais do ensino fundamental, proporcionando o conhecimento e o auxílio para ler e escrever, ou para desenvolver uma simples conta matemática. O reforço escolar contribui, principalmente, para alunos de baixa renda, em vulnerabilidade social, que não possuem recursos extras para sanar essa lacuna.

O artigo, então, passa a analisar as políticas públicas de educação e a ação do Estado. Após, em outra seção, apresenta quais políticas foram adotadas durante a pandemia de COVID-19, sua implementação e como foi o desenvolvimento. Na seção 4, identifica e relata o projeto de reforço escolar e as dificuldades que foram aparecendo durante a implementação.

## 2 AÇÃO DO ESTADO VIA POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

O Estado tem, como uma de suas funções, promover o bem-estar social, intervindo na ordem econômica e social de seu povo, viabilizando a igualdade entre todos e o direito à cidadania. O Brasil é um país adepto a esse sistema de proteção social, conforme disposto na Constituição Federal, tendo a responsabilidade de desenvolver uma série de ações e atuar nas diferentes áreas, como o meio ambiente, a saúde, a educação, entre outras.

Dessa forma, surgem as políticas públicas, ações governamentais contendo um “conjunto de iniciativas e medidas articulado por suporte e formas jurídicos diversos” (BUCCI, 2013). Ou seja, são programas e ações desenvolvidos pelo Estado para valer direitos previstos no texto constitucional e em outras leis, para garantir o bem-estar da população. Diante de tamanha desigualdade social e econômica, cada cidadão exige soluções que asseguram seus direitos fundamentais.

Fonte (2015) afirma que o controle das políticas públicas é baseado no diálogo e cooperação de três funções estatais, a saber: a Executiva, a Legislativa e a Judiciária, devendo agir conforme o texto constitucional.

A nova Constituinte avançou sobre o Estado social e democrático de direito, assentado em dois pilares: o respeito à democracia e a realização dos direitos fundamentais sociais. O princípio da democracia, onde a democracia moderna é exercida de forma representativa pelo povo, detentor do poder soberano de decidir os rumos da vida pública, exerce forte influência no formato e conteúdo das políticas públicas, construções participativas de um coletivo, visando à garantia de direitos sociais de uma sociedade. Passa o poder político a ser disciplinado juridicamente com limites pela Constituição. (BUCCI, 2013).

A figura estatal, conforme art. 6º do texto constitucional, garante alguns direitos sociais como a educação, a saúde, a moradia, o trabalho, a segurança, entre outros. O direito à educação possui alguns artigos (205 a 214) dedicados ao seu desenvolvimento. Entre esses artigos, o direito à educação é reconhecido para todas as pessoas, atribuindo o dever do Estado e da família, tendo a colaboração e incentivo pela sociedade (art. 205); institui princípios básicos no ensino a ser ministrado (art. 206); e oferece educação básica obrigatória e gratuita para estudantes de 4 a 17 anos de idade (art. 208, I).





Deve o Estado, assim, fazer chegar ao povo políticas governamentais que garantam o mínimo de bem-estar à população. Para isso, medidas precisam ser tomadas com direitos previstos constitucionalmente que garantam o acesso à educação para todos os cidadãos.

Pontes de Miranda, um dos primeiros juristas a esboçar uma teoria de direitos fundamentais no Brasil, afirma que o Estado, ao se comprometer com os direitos humanos, promove o desenvolvimento e a justiça social. Na parte educacional, trata da educação como direito subjetivo, e o Estado responsável por essa prestação de direito. Diz ainda:

A educação somente pode ser direito de todos se há escolas em número suficiente e se ninguém é excluído delas, portanto se há direito público subjetivo à educação, e o Estado pode e tem de entregar a prestação educacional. Fora daí, é iludir com artigos de Constituição ou de leis. Resolver o problema da educação não é fazer leis, ainda excelentes; é abrir escolas, tendo professores e admitindo os alunos. (MIRANDA, 1947, p. 187 *apud* ARAUJO; CASSINI, 2017, p. 568).

Afirma o autor que, apesar de serem direitos fundamentais dispostos em leis e na Constituição, a subjetividade não é efetivada, a lei não é absoluta para o cumprimento desse direito, dependendo de recursos para sua efetivação.

Na organização de direitos de educação e políticas públicas, têm-se, além da Constituição de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996 –, que estabelece, em seu art. 8º, § 1º (regulamenta o art. 211 do texto constitucional), caber à União coordenar a política nacional de educação, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva entre as demais instâncias educacionais. Os Municípios poderão “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (art. 11, I) (BRASIL, 1996).

Dentre os órgãos administrativos, em diferentes esferas, têm-se no nível federal o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE); no nível estadual, a Secretaria Estadual de Educação (SEE), o Conselho Estadual de Educação (CEE), a Delegacia Regional de Educação (DRE) ou Subsecretaria de Educação; e no nível municipal, a Secretaria Municipal de Educação (SME) e o Conselho Municipal de Educação (CME) (MARTINS, 2012).

As políticas públicas na educação são estabelecidas por um processo pedagógico nacional, onde se discutem quais as necessidades para se garantir uma educação de qualidade, apoiada na legislação, contando com a participação de toda a sociedade e os envolvidos, como alunos, pais, educadores, e o Governo. Precisam levar em consideração os aspectos da Constituição e da LDBEN, respeitando o direito de acesso à educação para qualquer brasileiro, a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, o respeito à liberdade e a tolerância, a liberdade de aprender, o respeito ao profissional da educação escolar e a garantia de padrão de qualidade (art. 3º, LDBEN).

Alguns aspectos devem ser levados em consideração na hora da construção de uma política educacional. A Faculdade Unyleya relaciona alguns relevantes tópicos de políticas públicas educacionais a serem implantadas:





- a) Escola para todos – direito à educação para todos, com espaços suficientes para o número de alunos. Programas como a educação à distância fornecem acesso remoto para alunos, como exemplos: o Centro de Mídias de Educação do Amazonas e o Programa Ensino Médio com Intermediação Tecnológica, da Bahia. Outro é o Programa Caminho da Escola que fornece transporte gratuito para alunos que residem longe dos ambientes educacionais. Um outro programa, tão importante quanto, é o Programa Benefício de Prestação Continuada na Escola, do governo federal, que monitora o acesso e permanência de alunos com deficiência, de 0 a 18 anos de idade, com educação inclusiva e acessibilidade.
- b) Educação de qualidade – escolas e ensinamentos com boa grade curricular e disponibilidade de livros, material em geral e estrutura física. O Programa Escola Viva, no Espírito Santo é um exemplo de inovações, com um modelo novo de escola pública.
- c) Eliminação do déficit de aprendizagem – são políticas que colaboram para alunos com defasagem de idade-série, como exemplo, o Programa Brasil Alfabetizado, que visa combater o analfabetismo entre jovens, a partir de 15 anos, adultos, e idosos.
- d) Combate à evasão escolar – incentivos para que crianças e jovens não abandonem os estudos, mantendo um ambiente familiar propício aos estudos, com boa alimentação e espaço adequado para desenvolvimento de atividades educacionais em casa. Já a escola, precisa ter um olhar maior em relação ao aluno, as faltas, as dificuldades e as condições que chegam à instituição de ensino. (UNYLEYA, 2022).

Diversos outros entendimentos devem ser levados em consideração, destacando também o ambiente jovem e acolhedor, o combate à miséria, o esclarecimento sobre o papel da escola, entre outros.

O Brasil possui importantes políticas educacionais, porém, ainda necessitando aumentar e implantar outras mais, diante da defasagem educacional. Algumas se destacam na pesquisa:

- Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, voltada para aqueles que não terminaram os estudos na idade correta;
- Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado para ampliar a oferta de cursos profissionalizantes e de educação tecnológica, inclusive para alunos matriculados no Ensino Médio regular (MedioTec);
- Programa Universidade para Todos, que oferece a estudantes de baixa renda bolsas de estudos em instituições privadas de Ensino Superior;
- Programa Escola Acessível, cujo objetivo é melhorar as condições de acessibilidade nas escolas públicas de ensino regular, incluindo sua estrutura física e recursos didáticos e pedagógicos;
- Educação em Prisões, que dá apoio técnico e financeiro ao ensino de jovens e adultos do sistema penitenciário;





- Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas, que oferece cursos de licenciaturas para a formação de professores indígenas;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, que visa aumentar o investimento financeiro federal em ações e projetos educacionais dos estados, incluindo toda a educação básica. (O QUE SÃO AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS, [2022]).

O Governo do ex-presidente Bolsonaro, em seus dois primeiros anos de mandato – entre 2019-2020 – não esteve tão atuante em relação às políticas de educação, buscando uma educação de qualidade para crianças e jovens no país. A nomeação do primeiro Ministro da Educação mostrou que a visão ideológica e política do Governo era de crenças e valores não atuais e conservadores. O MEC foi ausente no debate à educação básica no Brasil, e tem adotado a mesma postura a cada nova nomeação ministerial (OBSERVATÓRIO DA DEMOCRACIA, 2021).

Entre o menor nível de execução orçamentária em 2019 (cerca de 5% a menos que no ano de 2018), e a criação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares, com iniciativa de implantar 216 escolas cívico-militares em todo o país até 2023, como exemplos, tem-se início de um novo ano do Governo Bolsonaro frente à pandemia COVID-19.

A seção seguinte irá tratar das políticas públicas na educação no período pandêmico. Começa o ano de 2020 com sérios problemas de gestão, com baixa execução orçamentária e “fragilidades na governança e na pactuação com Estados e Municípios, trazendo prejuízos incalculáveis a curto, médio e longo prazos para a melhoria da qualidade da Educação Básica” (OBSERVATÓRIO DA DEMOCRACIA, 2021).





### 3 POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

A pandemia da COVID-19, com início em 2020, impactou profundamente o ensino educacional, privando o alunado de seu aprendizado presencial e até o acesso à alimentação e círculo social que a escola oferece.

Carvalho (2021) apresenta dados do estudo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com o panorama de exclusão escolar no país por causa da pandemia, com um retrocesso de duas décadas: “aos 1,1 milhões de crianças e adolescentes que já não frequentavam a escola em 2019 se somaram outros cerca de 4 milhões de alunos”.

Em sua pesquisa, a autora apresenta um estudo realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER) em parceria com o Instituto Unibanco, que confirmou o déficit considerável de aprendizagem aos alunados que ficaram nas escolas, agravando para aqueles do 3º ano do Ensino Médio, em 2020/21, onde a baixa proficiência afetou a participação no mercado de trabalho e os níveis de renda (CARVALHO, 2021).

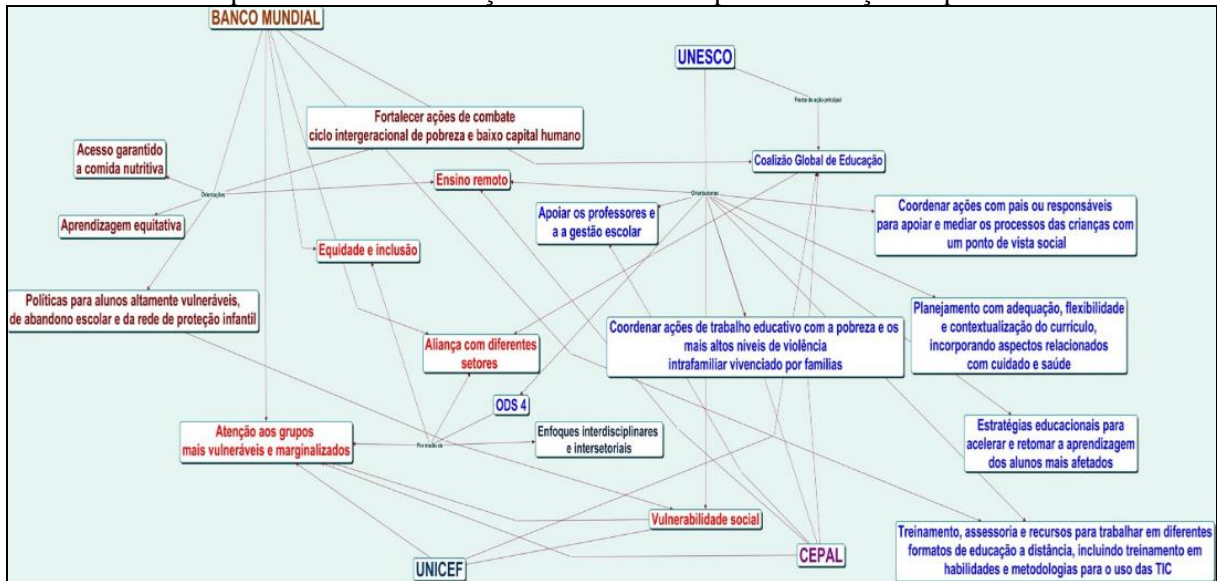
Segundo as Nações Unidas Brasil (ONU), cerca de 1,5 bilhão de estudantes de 174 países ficaram fora da escola em um ato de proteção à criança e à família. Porém, em contrapartida, tornou-se uma ameaça para o ensino e para o abandono escolar, não sendo possível recuperar o tempo perdido. A interrupção das aulas também afetou a proteção social, seja em relação a alimentação, uma vez que muitas crianças têm a refeição escolar como a única que lhe é oferecida, ou pela sobrecarga de mães ao acumularem o trabalho e o cuidado com os filhos na pandemia (MUÑOZ, 2020).

Muñoz (2020) alertava, à época, para a aula on-line e a desigualdade de acesso a ferramentas de aprendizagem virtual, incluindo a infraestrutura e a familiaridade dos professores com as ferramentas tecnológicas, que tiveram se adaptar e reinventar. Sobretudo, da desigualdade nível socioeconômico, com significativas diferenças de conectividade nas regiões brasileiras, no rural e urbano, ou entre o ensino privado e o público.

O estado atual de emergência decorrente da disseminação do coronavírus a nível global evidenciou a necessidade de (re)pensarmos o papel dos responsáveis/coletividade nas políticas públicas educacionais para o fortalecimento do direito fundamental social à educação, a partir dos diferentes contextos, como programas de qualificação docente; material didático; transporte escolar; complemento nutricional; e em especial, acesso igual à tecnologia de informação [...]. Seja aula presencial ou, em tempos de pandemia, aula on-line, os pais/responsáveis, o Poder Público, as escolas e os professores, devem levar em conta que a educação universal e igualitária deve assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis para que todos desenvolvam suas habilidades segundo suas características e necessidades de aprendizagem (SILVA; SOUZA, 2020, p. 974).

Scaff, Souza e Bortot (2021) apresentam um mapa conceitual contendo as principais recomendações internacionais para a educação durante a COVID-19. A Figura 1 abaixo traz o desenho orquestrado pelas autoras:



**FIGURA 1** – Mapa conceitual: orientações internacionais para a educação na pandemia COVID-19

Fonte: SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021.

As autoras, corroborando com Muñoz, alertam para a vulnerabilidade social e os acessos desiguais às oportunidades de aprendizagem online, com lacunas no acesso à informação e ao conhecimento, como “a ausência de alcance digital, a importância de equidade e a inclusão no combate à pobreza e a violência, a alta vulnerabilidade social e escolar no trabalho educativo e da política educacional.” (SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021, p. 7).

E foi o que ocorreu. No início da pandemia, a falta de políticas públicas deixou muitos alunos sem acesso à educação. A desigualdade social e econômica não permitia que crianças e jovens tivessem o acesso adequado às aulas. Na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – COVID, de julho de 2020, em relação a atividades escolares, cerca de 8,3 milhões de crianças ficaram sem acesso, tendo um quadro agravante nas famílias mais pobres onde o percentual chegou a 30% (USP, 2020).

Diante deste cenário, mesmo com a dificuldade de gestão e a ausência do MEC, seja no aspecto financeiro, com cancelamento de recursos da Educação Básica, ou na falta de liderança de uma política educacional, o Governo Federal e os demais órgãos uniram forças para tentar uma política pública que atendesse à educação nesse período.

A sociedade cobrou respostas rápidas ao Estado diante do cenário pandêmico, em todas as esferas, e na educação também. O Brasil regulamentou ações para o enfrentamento da COVID-19 no âmbito da educação. O Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu, durante o ano de 2020, vários pareceres com diretrizes voltadas para a reorganização do calendário escolar, assim como orientações para o desenvolvimento de atividades presenciais e não presenciais (SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021).

Foram criadas duas Leis – 13987/2020 e 14040/2020 – com autorização de distribuição de merenda escolar aos pais e responsáveis dos alunos das escolas públicas de educação básica, e garantia de alimentação e assistência à saúde para os estudantes das redes públicas programas de apoio, respectivamente.





Outras medidas foram tomadas, como o Parecer CNE nº11/2020 que evidenciou sobre evitar o aumento de reprovação e evasão que pudessem ampliar as desigualdades educacionais existentes. Já o Parecer CNE nº 16/2020 teve um olhar com orientações voltadas para alunos com deficiência. O Parecer CNE nº 5/2020 e o 9/2020 apontaram para a inovação da criatividade das redes, escolas, gestores, professores e estudantes para que apresentassem soluções mais adequadas no enfrentamento dos desafios educacionais impostos pela pandemia (SCAFF; SOUZA; BORTOT, 2021).

A inércia ou despreparo do Estado no enfrentamento dos desafios da crise educacional durante a pandemia levou, principalmente, o Terceiro Setor a unir forças e tentar minimizar os impactos que o estado pandêmico iria causar no ensino brasileiro. Traremos, então, o trabalho de uma ONG com um projeto de reforço escolar em uma comunidade no Rio de Janeiro.

#### 4 O PROJETO DE REFORÇO ESCOLAR DE RIO DAS PEDRAS

Como já aclarado nas seções anteriores, o período pandêmico trouxe perdas à educação de crianças e jovens no país. Perdas de aprendizagem, prejuízos no desenvolvimento infantil, aumento de evasão e redução da escolaridade e quedas no rendimento e na produtividade foram aspectos que fizeram frente ao quadro educacional no período, conforme o 2º Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já (2021), um documento construído a várias mãos, que surgiu a partir de debates e estudo de políticas educacionais, que contem contribuições para a elaboração de um plano sistêmico para a Educação Básica brasileira nas próximas gestões federal e estaduais.

Sendo assim, para abrandar o papel do Estado, que não dava conta do caos em que estava a educação no Brasil, uma Federação de entidade de classe lançou o edital destinado às coordenadorias estaduais de uma ONG do mesmo segmento institucional, com sedes em quase todo território brasileiro, em uma iniciativa para aperfeiçoar a qualidade das políticas públicas de ensino, atuando em meio à crise da COVID-19. O projeto, a princípio, contava com alguns estados do país, sendo um projeto piloto destinado a uma quantidade pequena de alunos ingressantes, devido a pouca verba oferecida.

Hjern e Porter (1993 *apud* LOTTA, 2018) consideram que as políticas são implementadas a partir de grupos multiorganizacionais, incluindo diversos autores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações, relações e, conseqüentemente, negociações e conflitos.

Uma ONG é uma Organização não governamental que nasceu da vontade de ajudar a sociedade, sem visar o lucro. As ONGs atuam como centros de criatividade e inovação na busca pela solução de problemas complexos; trabalham para aumentar a eficiência das políticas públicas e inovar nas soluções, otimizando seus resultados. Elas ajudam a criar e a desenvolver redes de conhecimento e de ação. Com flexibilidade e dinamismo, torna-se mais fácil trocar informações e buscar parceiras entre aqueles que buscam o mesmo propósito. O papel das ONGs nessa situação é trabalhar puramente a questão social, e acaba recebendo apoio em consequência dessas parcerias, em um contexto onde todos ganham.

O foco do reforço escolar proposto era de Letramento em Leitura e Escrita e Letramento Matemático, justificado pela importância de ser um instrumento de apoio didático





e pedagógico para suprir dificuldades de aprendizagem relacionadas ao conteúdo de leitura, escrita e operações matemáticas, com um grau de deficiência elevado, em relação às outras matérias. O objetivo era incentivar a retomada do estudo no momento de pandemia, colaborando com os pais de forma a fornecer, além do reforço escolar, momentos de lazer, de alimentação e de apoio moral a cada alunado e família.

As aulas foram organizadas de forma presencial, em um espaço cedido por uma instituição religiosa localizada em um dos inúmeros becos da comunidade carioca de Rio das Pedras. A entidade religiosa já fazia um trabalho social, psicológico e pedagógico com a população local. A parceria foi discutida e acordada levando em consideração o trabalho que a Instituição possui junto à comunidade, tendo fácil acesso à Associação de Moradores e as famílias domiciliadas na região. As comunidades do Rio de Janeiro são comandadas pelo tráfico ou pela milícia, dificultando o acesso para as atividades sociais. Uma instituição que nasce dentro da comunidade facilita esse acesso.

O público beneficiado foi cerca de 20 a 30 crianças, em fase escolar do Ensino Fundamental I – do 1º ao 5º ano, conforme Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, geralmente crianças de 6 aos 10 anos, sendo estendida a crianças com idade superior, devido ao nível de dificuldades –, matriculados nas escolas públicas do Município ou do Estado, portadores ou não de necessidades especiais, moradores da periferia de Rio das Pedras, aos quais suas famílias viviam em situação de vulnerabilidade social, com renda familiar de até dois salários mínimos.

Os objetivos do reforço escolar e do projeto como todo era de reforçar a aprendizagem dos temas abordados em sala de aula, suprimindo carências do aluno, fortalecendo a aprendizagem da leitura e escrita, bem como das operações básicas de matemática, ofertando diferentes métodos de aprendizado; contribuindo com o processo de alfabetização das crianças com dificuldades de aprendizagem; e oferecendo aulas lúdicas, mais leves e divertidas durante o esforço escolar, além de levar esporte, cultura e lazer as crianças do projeto, como benefício pedagógico. Sobretudo, foi pensada a questão alimentar, primordial para que uma criança tenha aprendizado.

O projeto consistia em um conjunto de ações articuladas, a serem desenvolvidas com profissionais e colaboradores, com duração de 10 meses e carga horária de 2 horas diárias para o reforço escolar, deixando a sexta-feira livre para o lazer, ou esporte. Os horários de reforço foram projetados para se dividir entre manhã e tarde, obedecendo 1:30 hora de aula, e 30 minutos de lanche, para não sobrecarregar o aluno, que também tinha aulas com a escola.

O atendimento era presencial, tendo como ponto de partida a seleção de alunos, levando em consideração o conhecimento da criança e seu contexto. Foram dadas prioridades a alunos que apresentavam dificuldades na aprendizagem nas disciplinas Língua Portuguesa e Matemática, ou na alfabetização escolar, sendo aplicadas metodologias de acordo com o nível cognitivo de cada aluno. Sempre acompanhado pela presença de um psicopedagogo, em uma parceria com o Instituto, este profissional seria apto a dar atenção à criança, suas dificuldades, mas também ao seu modo de vida, tentando atingir os problemas externos à escola, geralmente os que mais se destacam no rendimento escolar.

Foi incluído no projeto um espaço para aulas de informática ou acesso a internet, auxiliando nas pesquisas e estudos. Também a criação de um espaço para uma biblioteca, contendo livros oriundos de doações, amplamente divulgadas nas redes sociais. O esporte foi planejado na sede campestre de uma das instituições colaboradoras do projeto, com escolinha de futebol, pensando nos benefícios que a educação esportiva traria para o desenvolvimento





escolar, como franca promotora da inclusão, da igualdade social e da convivência democrática. Sobretudo, de trazer a criança, moradora de comunidade, ao convívio social fora de sua realidade, promovendo a igualdade social e um incentivo as melhorias que o esporte poderia trazer em suas vidas, tirando-as de frente da TV, do celular, ou até do tráfico, realidade imposta a muitas delas.

As atividades deveriam ser desenvolvidas, como um todo, sempre observando as regras de distanciamento e cuidados de higiene diante da pandemia instalada: leitura e produção de textos, coletivos, individuais silenciosos; leitura de livros em dupla, seguida de atividades; atividade de análise de textos em grupo; atividades de solução de problemas matemáticos; ditados de palavras e pequenos textos colaborativos; estudo colaborativo da tabuada; jogos em dupla, como dominó; gincana de leitura com ênfase na pontuação; atividades de leitura com caça-palavras e palavras cruzadas; trabalhar a ortografia, entre outros a serem desenvolvidos, conforme a necessidade de cada aluno.

O projeto se propôs a oferecer um lanche para cada aluno, em todas as aulas, levando em conta que, muitas vezes, crianças de comunidade não têm como se alimentar direito. As pesquisas, noticiário e vivência em projetos comunitários afirmam que diversas crianças são enviadas para escola, por seus pais, para que tenham uma alimentação diária. Muitas delas chegam sem o café da manhã, prejudicando seu desenvolvimento escolar e aprendizado. Não dá para falar em projeto social e deixar de lado a fome que assola ainda mais o país e as pessoas mais vulneráveis e carentes, principalmente no período pandêmico, onde as pessoas estavam desempregadas e não conseguiam fazer um extra ou arrumar alguma atividade que lhe desse o sustento familiar.

Foi criado um cronograma das atividades mensais. O projeto contribuía para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) 4, que diz:

Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. [...] Metas: 4.2 – até 2030 assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental. (IPEA, 2019).

O financiamento foi de apenas um ano, renovável com novo edital. O projeto deu tão certo que tem sido renovado anualmente, desde então, colaborando para o papel do governo nas políticas públicas de educação.

A disposição das salas de aula e da biblioteca ficou da seguinte forma: no salão da igreja, um espaço foi criado para o quadro branco e as cadeiras com apoio para 10 crianças por turno, e a sala da biblioteca ficou em uma sala pequena ao lado. O local possuía, também, 2 banheiros divididos em feminino e masculino. Os computadores seriam distribuídos na sala da biblioteca. Abaixo, a Figura 2 apresenta o espaço instalado.

**Figura 2** – Fotos da sala de biblioteca e da sala de aula





Fonte: elaborado pela autora<sup>3</sup>

A implementação pode ser considerada como execução, colocação em ação, ou ainda, o processo de colocar em prática as decisões políticas. A fase de implementação sucede à tomada de decisão. Uma vez que algo é decidido no plano teórico, precisa ser implementado no mundo concreto. As intenções políticas são transformadas em ações concretas. A partir dos resultados e problemas práticos que surgirão é que se abre espaço para a fase de avaliação das políticas públicas.

No projeto, a implementação ocorreu com muitas surpresas, mas sempre organizada para criar impacto positivo na vida dessas crianças. Hall (1993) identifica três tipos de mudanças, sendo a de primeira ordem baseada em ajustes pontuais em parâmetros de implementação de política. Em complemento ao argumento, Howlett e Ramesh (2003) indicam quatro mudanças nas políticas: dois elementos fins afetados na política pública, como os objetivos da política e as especificidades do programa; e dois elementos meios, sendo os tipos de instrumento e os componentes do instrumento.

Acompanhando os autores citados, as mudanças na implementação introduziram novos ajustes, apontadas como mudanças no programa, ou na prática, as quais não se tornam necessário incorporar novos autores. Já na implementação do projeto de reforço escolar, o espaço para os computadores doados não foi possível de ser realizado. Explicamos: por se tratar de uma comunidade comandada pela milícia, a internet deveria ser contratada por empresas da região, sem registro, dificultando a prestação de contas mensal. Ademais, o local não tinha uma boa cobertura do sinal. Por esses problemas, foi descartada a implementação dos computadores para pesquisas.

Outra alteração foi em relação a escolinha de futebol e o esporte, programado para uma vez por semana, em um clube, sede de um dos parceiros desse projeto. Alguns fatores, como a locomoção das crianças e a diferença de idade fizeram com que o lazer fosse realizado uma vez por mês, em um dia dividido por atividades e brincadeiras, lanche, almoço, banho de piscina e cachoeira. Essa atividade era uma forma de inclusão das crianças de uma

<sup>3</sup> Fotos tiradas da câmera da autora, preservando o direito de imagens de alunos e professora.



comunidade, dando oportunidade de freqüentar um clube e interagir com outras crianças, de classe social muito acima deles.

A adaptação aos níveis escolares foi sendo avaliada e organizada ao longo do projeto. Em uma análise de baixo para cima, ou *bottom-up* conforme Lipsky (2019), este modelo traz como ideia central a impossibilidade da existência de um controle perfeito em relação ao processo da elaboração da política, estando incluída a implementação. É um momento de convergência entre as propostas e os verdadeiros interesses do cidadão. Dito isto, implementar o ensino como um todo, ou por idade, série, não foi viável, visto que observamos crianças com idade avançada à alfabetização, cursando uma série equivalente a sua idade, mas com dificuldades de leitura, escrita e interpretação, podendo até afirmar que não sabiam ler nem escrever.

Foi necessária a divisão no salão de aulas em dois espaços, uma para alfabetização e outro para as séries mais avançadas. No projeto foram incluídos um professor e um estagiário, que auxiliaria o professor com as crianças. Com essa deficiência, o estagiário ficou responsável pela turma de alfabetização, sempre supervisionado pela professora.

Três fatores são necessários para implementação das políticas públicas, nas discussões relevantes de autores sobre o tema, conforme pesquisa de Nogueira e Fagundes (2015). Vejamos:

O primeiro é o tipo de avaliação prevalente entre as agências de fomento, ou seja, centrada nos resultados e de forma extremamente reduzida no processo de implementação. Outro fator que remete à relevância de se discutir a implementação é o reconhecimento de um dos traços comuns das políticas públicas sociais, tornando-se o nível local o responsável pela execução das grandes diretrizes e programas nacionais. Um terceiro fator é reconhecer que na etapa da implementação inúmeras decisões devem ser tomadas, as quais ficam sob a responsabilidade dos atores políticos locais. Assim, considera-se que a etapa da implementação, enquanto uma das etapas do ciclo das políticas públicas é um momento onde novos processos decisórios entram em cena, sendo os atores políticos locais, responsáveis pelas decisões que devem ser tomadas no momento da execução da política. Tais decisões muitas vezes alteram, ou mesmo reverterem, a finalidade precípua dos programas nacionais propostos. (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 1).

A avaliação é importante durante a implementação, conforme o terceiro aspecto, onde há o protagonismo dos atores locais. No projeto, a necessidade de criar diversos controles, manuais e regras para que o professor e estagiário não fugisse do programa do edital, só foi percebido durante a implementação, avaliando as possíveis falhas e erros na elaboração do projeto.

Pequenos ajustes foram sendo aplicados ao longo do projeto, porém, a ideia central permaneceu, sem precisar de grandes mudanças que pudessem prejudicar o ensino daqueles alunos. Todos os ajustes foram pensando nas melhorias e no atendimento igual e humanizado para aquelas crianças.

Os órgãos administrativos do Governo são os principais executores das políticas públicas, porém, outros atores podem contribuir e estar envolvidos durante a implementação,





ou em outra ação, de várias formas para execução das políticas. Muitas vezes, esses grupos de interesse observam com mais atenção o problema sobre outra perspectiva.

A preocupação com os aspectos negativos que a pandemia trouxe na área da educação, resultaram em políticas públicas que buscavam melhorias no ensino e desempenho acadêmico do alunado, criadas e implantadas por atores parceiros ao Governo, colaborando com o aprendizado e conhecimento.

Os objetivos previamente fixados nem sempre são seguidos durante a implementação, tendo participação principal e indispensável dos agentes locais, aqueles que estão diante do problema mais de perto.

A organização, o edital, a parceria e os projetos de todos os estados ganharam força e deram certo, e o projeto foi renovado e perdurado até hoje com novos editais. Dessa vez, com muito mais experiência e com mais liberdade de convívio social, pelo fim do isolamento.

A avaliação sobre o projeto, os alunos e suas necessidades é uma atividade constante, talvez a mais importante, aquela que ajusta, que conhece as individualidades, como um processo constante, com um viés qualitativo, mapeando um plano de ação individual para que cada aluno consiga melhorar seu aprendizado e conhecimento.

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou apontar alguns desafios alcançados durante a pandemia em um projeto de reforço escolar. Pensando no alto índice de crianças evadidas das salas de aula, presencial ou on-line, foi lançado, por uma federação, em parceria com uma organização não governamental e uma associação de entidade de classe, o projeto de reforço escolar.

Considerando dados educativos, o direito à educação teve comprometimento em 2020 por ausência de políticas públicas adaptáveis ao contexto de emergência. Para ajudar na lacuna que estava sendo criada no papel do Estado na garantia de educação, foi elaborado um edital em parceria com uma ONG, por serem essas organizações centros de criatividade e inovação em busca de soluções para problemas complexos.

A iniciativa foi tomada em busca de auxílio aos profissionais da educação, e como forma de mudar o quadro de reprovações e desinteresse do alunado em um período devastador. Sobretudo, uma iniciativa que pensou na desigualdade social, na forma em que o aluno mais pobre conseguia nivelar e ter acesso ao mesmo ensino oferecido a toda escola. O Poder público, as escolas e professores devem sempre levar em conta uma educação inclusiva, igualitária e universal, mesmo em tempo de pandemia, com aulas presenciais ou on-line.

Embora o esforço do Governo em normatizar e assegurar a oferta educacional no momento do isolamento social, e o esforço das instituições de ensino se adaptarem para o novo cenário que acontecia, a implementação dessa alternativa não foi bem sucedida, trazendo desigualdade no acesso de muitos alunos que não conseguiam acompanhar as aulas on-line, por falta de internet, outros por falta de espaço em casa, e muitos por falta de motivação, ou outro motivo. O planejamento educacional não foi alcançado a tempo de atingir todos os discentes, inclusive aqueles que tinham necessidades ou limitações, ou ainda, problemas socioeconômicos.

A pesquisa procurou mostrar como a implementação de uma política pública nem sempre segue a risco seu projeto, seus objetivos iniciais, devendo ser ajustadas, com a avaliação constante, e com a colaboração dos atores locais.





Conclui-se que apesar dos cuidados nos objetivos do projeto, a implementação traz surpresas e mudanças de estratégias e de objetivos, sendo imprescindível a avaliação para ajustar uma política pública. No estudo citado no artigo, as mudanças e avaliações contribuíram para o programa, trazendo benefícios ao alunado e longevidade ao projeto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 28 ago. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAUJO, Gilda Cardoso de; CASSINI, Simone Alves. Contribuições para a defesa da escola pública como garantia do direito à educação: aportes conceituais para a compreensão da educação como serviço, direito e bem público. *Revista Brasileira Estud. Pedagog.*, v. 98, p. 561-579, set./dez. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/xr4qrSJLfHQjQWsjgYqcbVc/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CARVALHO, Tassiana Cunha. Educação integral e o resgate pós-pandemia. *Jornal Nexo*, 2021. Disponível em: <https://pp.nexojournal.com.br/ponto-de-vida/2021/Educa%C3%A7%C3%A3o-integral-e-o-resgate-p%C3%B3s-pandemia>. Acesso em: 25 ago. 2022.

FONTE, Felipe de Melo. *Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no Estado Democrático de Direito*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policy making in Britain. *Comparative Politics*, v. 15, n. 3, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246>. Acesso em: 26 ago. 2022.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford University Press, 2003.

IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Educação de qualidade. Meta 4.2. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html#:~:text=Assegurar%20a%20educa%C3%A7%C3%A3o%20inclusiva%20e,longo%20da%20vida%20para%20todos&text=At%C3%A9%202030%2C%20garantir%20que%20todas,de%20aprendizagem%20relevantes%20e%20eficazes>. Acesso em; 20 ago. 2022.





LIPSKY, Michael. *Burocracia de nível de rua*: dilemas do indivíduos nos serviços públicos. Brasília: ENAP, 2019.

LOTTA, Gabriela. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. *Rev. Sociol. Polit.*, v. 26, n. 66, p. 145-173, jun. 2018. Disponível em: Acesso em: 22 ago. 2022.

MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro. Educação e serviço social: elo para a construção da cidadania. In: MARTINS, Eliana Bolorino Canteiro. *A política de educação brasileira*: uma leitura sob a óptica do serviço social. São Paulo: UNESP, 2012. p. 75-113. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/d4swh/pdf/martins-9788539302437-06.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2022.

MUÑOZ, Rafael. *A experiência internacional com os impactos da COVID-19 na educação*. ONU, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/85481-artigo-experiencia-internacional-com-os-impactos-da-covid-19-na-educacao>. Acesso em: 30 ago. 2022.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FAGUNDES, Helenara Silveira. Implementação de políticas públicas: uma questão de debate. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e política social. [Anais...] Universidade Federal de Santa Catarina, 2015. Disponível em: [https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo\\_3\\_199.pdf](https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_199.pdf). Acesso em: 25 ago. 2022.

OBSERVATÓRIO DA DEMOCRACIA. *As políticas públicas para a Educação 2019/2020*. 2021. Disponível em: <https://observatoriodademocracia.org.br/2021/04/09/as-politicas-publicas-para-a-educacao-2019-2020/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

O QUE SÃO AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS? Rio de Janeiro: Blog Unyleya, [2022]. Disponível em: <https://blog.unyleya.edu.br/insights-confiaveis/o-que-sao-as-politicas-educacionais/#:~:text=Entre%20esses%20aspectos%2C%20podemos%20citar,sobre%20o%20papel%20da%20escola>. Acesso em: 22 ago. 2022.

RELATÓRIO ANUAL DE ACOMPANHAMENTO DA EDUCAÇÃO JÁ. Todos pela Educação, 2021. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja\\_final.pdf](https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/02/2o-Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-do-Educacao-Ja_final.pdf). Acesso em: 22 ago. 2022.

SCAFF, Elisangela Alves da Silva; SOUZA, Kellcia Rezende; BORTOT, Camila Maria. COVID-19 e educação pública no Brasil: efeitos e opções políticas em contexto de vulnerabilidade social. *Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa*, v. 6, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/18357>. Acesso em: 30 ago. 2022.

SILVA, Denise dos Santos Vasconcelos; SOUZA, Francisco Cavalcante de. Direito à educação igualitária e(m) tempos de pandemia: desafios, possibilidades e perspectivas no







Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, n. 4, p. 961-979, 2020. Disponível em: [https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020\\_04\\_0961\\_0979.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/4/2020_04_0961_0979.pdf). Acesso em; 25 ago. 2022.

USP. Inexistência de políticas educacionais deixa milhares de estudantes sem aula no Brasil. *Jornal da USP*, 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/ciencias/inexistencia-de-politicas-educacionais-deixa-milhares-de-estudantes-sem-aula-no-brasil/>. Acesso em: 30 ago. 2022.

