

Formação e trabalho dos professores: as políticas para tornar o “magistério atrativo, qualificado e valorizado” no Estado do Rio de Janeiro

Teacher’s training and work in the State of Rio de Janeiro: policies to make “teaching education, attractive, resourceful and appreciated”

Maria Celi Chaves Vasconcelos

Universidade do Estado do Rio de Janeiro – (UERJ), Rio de Janeiro – RJ – Brasil.
Programa de Pós-Graduação em Educação – (Proped/UERJ).

Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – (CNPq) e
Bolsista do Programa Cientista do Nosso Estado – (CNE/FAPERJ). Prócientista UERJ.
<http://lattes.cnpq.br/9511377122315447>
<https://orcid.org/0000-0002-3624-4854>
maria2.celi@gmail.com

Karine Tomaz Veiga

Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Brasil
<http://lattes.cnpq.br/2245346905270625>
<https://orcid.org/0000-0003-3732-6269>
karinetomazveiga@gmail.com

Resumo:

O estudo trata das políticas públicas educacionais relacionadas ao “Investimento na formação e qualidade dos servidores do magistério, administrativos, educacionais e socioeducativos”, da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro – Brasil, previstas no Plano Plurianual (2016-2019). O objetivo geral concentra-se na análise das ações orçamentárias, mediante identificação das políticas inseridas no orçamento fluminense para a formação e o desenvolvimento profissional dos docentes, verificando sua efetiva realização, por meio das metas físicas e financeiras pretendidas. De forma específica, o estudo examinou a dotação orçamentária disponível, averiguando sua adequação e suficiência, segundo o que pressupõe o Plano Nacional de Educação (PNE) e o Projeto do Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro (PPEE/RJ). Sob o enfoque qualitativo e quantitativo, adotou como fontes metodológicas os lançamentos no Sistema Siae-Rio, além dos Relatórios das Ações Governamentais “Valorização do Desenvolvimento Profissional” e “Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados” do Programas de Governo “Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado”. O estudo dialoga com o referencial teórico pertinente à corrente que defende a *accountability* educacional, como os estudos de Abraham (2019), Afonso (2003; 2009); Brooke (2006), Veiga (2019), com

a concepção sistêmica de governança orçamentária de Pinto (2015; 2016), além da pesquisa de análise comparativa das metas do PNE com aquelas atingidas pelo plano estadual ainda vigente de 2009, de Vasconcelos e Veiga (2020). Dentre os resultados, o estudo confrontou o que o planejamento estratégico estadual apontava entregar, revelando o não atendimento de políticas necessárias para o cumprimento das demandas individuais e coletivas de todo o corpo de profissionais da educação.

Palavras-chave: Formação de professores; Políticas Públicas Educacionais; Valorização do Magistério; Accountability educacional; Educação fluminense.

Abstract:

The study deals with the public educational policies related to “Investment in training and in qualifying the teaching, administrative, educational and socio-educational staff”, of the Education Secretariat of the State of Rio de Janeiro - Brazil, foreseen in the Pluriannual Plan (2016-2019). The general objective is concentrated on the analysis of budgetary actions, by identifying the policies inserted in the Rio de Janeiro budget for the training and professional development of teachers, verifying their effective realization, through the intended physical and financial goals. Specifically, the study examined the available budget allocation, ascertaining its adequacy and sufficiency, according to what the National Education Plan (PNE) and the Rio de Janeiro State Education Plan Project (PPEE / RJ) presuppose. Under the qualitative and quantitative approach, it adopted as methodological sources the launches in the Siafe-Rio System, in addition to the Government Action Reports “Professional Development Valuation” and “Mapping for the granting of Bonuses for Results” of the Government Program “Attractive teaching, Qualified and Well Valued”. The study dialogues with the theoretical framework pertinent to the current that defends educational accountability, such as the studies by Abraham (2019), Afonso (2003; 2009); Brooke (2006), Veiga (2019), with the systemic conception of budgetary governance by Pinto (2015; 2016), in addition to the research of comparative analysis of the goals of the PNE with those achieved by the state plan still in force in 2009, by Vasconcelos and Veiga (2020). Among the results, the study compared what the state’s strategic planning aimed to deliver, revealing the non-compliance with policies necessary to fulfill the individual and collective demands of the entire body of education professionals.

Keywords: Teacher training; Educational Public Policies; Valorization of the Magisterium; Educational accountability; Fluminense education.

Resumen:

El estudio aborda las políticas públicas educativas relacionadas con “Inversión en formación y calidad del personal docente, administrativo, educativo y socioeducativo”, de la Secretaría de Educación del Estado de Rio de Janeiro - Brasil, previstas en el Plan Plurianual (2016- 2019). El objetivo general se centra en el análisis de las acciones presupuestarias, identificando las políticas insertadas en el presupuesto de Río de Janeiro para la formación y desarrollo profesional de los docentes, verificando su efectiva implementación, a través de las metas físicas y financieras planificadas. Específicamente, el estudio examinó la asignación presupuestaria disponible, verificando su adecuación y suficiencia, de acuerdo con lo que presuponen el Plan Nacional de Educación (PNE) y el Proyecto del Plan de Educación del Estado de Río de Ja-

neiro (PPEE / RJ). En el enfoque cualitativo y cuantitativo, adoptó como fuentes metodológicas los lanzamientos en el Sistema Siafe-Rio, además de los Informes de Acción Gubernamental “Valoración del desarrollo profesional” y “Mapeo para la concesión de bonificaciones por resultados” de los programas gubernamentales “. Atractivo, Calificado Educación y Valorado”. El estudio dialoga con el marco teórico pertinente a la corriente que defiende la rendición de cuentas educativa, como en los estudios de Abraham (2019), Afonso (2003; 2009); Brooke (2006), Veiga (2019), con la concepción del sistema sistémico de gobernanza presupuestaria de Pinto (2015; 2016), además de la investigación de análisis comparativo de los objetivos del PNE con los alcanzados por el plan estatal aún vigente en 2009, por Vasconcelos y Veiga (2020). El estudio enfrentó la planificación estratégica del estado, revelando el incumplimiento de las políticas necesarias para satisfacer las demandas individuales y colectivas de todo el cuerpo de profesionales de la educación.

Palabras clave: Responsabilidad educativa; Evaluación presupuestaria; Educación fluminense; Políticas Públicas Educativas; Valorización del Magisterio.

Introdução

O presente trabalho intitulado “Formação e trabalho dos professores: as políticas para tornar o “magistério atrativo, qualificado e valorizado” no Estado do Rio de Janeiro” tem o objetivo geral de analisar a destinação orçamentária promovida às políticas públicas de “Investimento na formação e qualidade dos servidores do magistério, administrativos, educacionais e socioeducativos”, da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro (Seeduc/RJ), confrontando-as aos objetivos e metas estabelecidos no novo Projeto do Plano Estadual de Educação (PPEE/RJ).

Para tanto, as autoras analisaram cada um dos Programas de Governo da Unidade Orçamentária 18010 - Seeduc/RJ, com enfoque na identificação dos objetivos e metas estabelecidos que refletissem o “desenho” das políticas educacionais voltadas para a formação e trabalho dos professores fluminenses. De forma específica, buscou-se evidenciar quais as Ações Governamentais (AG) programadas foram implementadas, para o cumprimento do disposto no Plano e no próprio orçamento público, com base no que dizem os documentos de controle externo sobre a sua efetivação e no exame da adequação e suficiência orçamentária, ao que pressupõe o Plano Nacional de Educação (PNE) e o PPEE/RJ.

Como documento principal foi considerado o Plano Plurianual (PPA), elaborado pelo Poder Executivo em 2015 e válido para o período de 2016 a 2019, contendo as políticas públicas educacionais que foram selecionadas para o Estado do Rio de Janeiro, sendo elas: i. Educação Inclusiva (Programa de Governo 0150); ii. Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino (Programa de Governo 0152); iii. Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado (Programa de Governo 0300); iv. Excelência na Qualidade do processo de Ensino-Aprendizagem (Programa de Governo 0301); e v. Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede de Ensino (Programa de Governo 0303). Para cada umas dessas políticas, Ações Governamentais foram planejadas visando o atingimento dos objetivos elencados, conforme expresso na Tabela 1:

Tabela 1 - Políticas Públicas Educacionais da Seeduc/RJ no PPA (2016-2019)

Programa de Governo	Objetivo do Programa
PG 0150 - Educação Inclusiva	Promover de maneira efetiva a educação inclusiva, adquirindo material didático e equipamentos específicos para esse público e disponibilizando os profissionais necessários para dar suporte ao atendimento dos alunos com necessidades especiais.
PG 0152 - Operacionalização e Desenvolvimento da Rede de Ensino	Prover os alunos da rede de condições básicas para aprender e se desenvolver. Prover as unidades escolares dos serviços de limpeza, preparação de merenda, portaria, acesso à internet, energia elétrica e fornecimento de água. Garantir a autonomia da gestão escolar.
PG 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	Ampliar o acesso e permanência dos profissionais do Magistério na Rede pública estadual, promovendo a formação e valorização destes servidores e dos demais que interagem nos diversos níveis da Rede Pública de Ensino.
PG 0301 - Excelência na Qualidade do Processo de Ensino-Aprendizagem	Melhorar o padrão de qualidade do ensino ofertado na rede pública estadual, expandindo a educação integral e a educação em tempo integral, realizando o acompanhamento do desempenho escolar, desenvolvendo novas metodologias de aprendizagem, oferecendo atividades extracurriculares para obter queda na relação idade-série e incentivar a permanência do aluno na unidade escolar.
PG 0303 – Padrão de Qualidade da Infraestrutura Física da Rede	Melhorar as condições gerais das unidades escolares estaduais, propiciando um ambiente adequado para a realização das atividades pedagógicas, mediante recuperação, manutenção, reforma e ampliação da estrutura predial e patrimonial, fornecimento de mobiliário escolar e de equipamentos que forem necessários, bem como por meio de ferramentas de tecnologia da informação.

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras.

Considerando o escopo desta pesquisa, enfocamos duas Ações Governamentais destinadas a promover a realização dos objetivos do Programa de Governo 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado, com as seguintes finalidades descritas na Tabela 2:

Tabela 2 - Políticas Públicas de Valorização do Magistério da Seeduc/RJ no PPA (2016-2019)

Programa de Governo	Ação Governamental	Finalidade da Ação
PG 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado	Valorização do Desenvolvimento Profissional (AG 2696)	Elevar a qualidade da educação pública e consolidar os resultados educacionais, valorizando os profissionais através de processos seletivos, aprimoramento profissional, incentivos para consecução de resultados e medidas de atenção à saúde e bem-estar.
	Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados (AG A492)	Elevar a qualidade da educação básica, através do reconhecimento de mérito e empenho de servidores para a consecução de metas de desempenho e gestão.

Fonte: Tabela elaborada pelas autoras.

O Plano Plurianual (2016-2019) estimulou a concretização das metas e produtos pactuados para serem realizados ao longo dos quatro anos de vigência, com a alocação total destinada ao

Programa de Governo 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado no valor de R\$ 122,900 milhões para todo o período e entregas definidas.

Embora dotado de um significativo montante orçamentário, os compromissos assumidos para esta política foram bastante limitados: a) 4 (quatro) ações de suporte em saúde e bem-estar do servidor; b) 100 (cem) capacitações; c) 3 (três) certificações de docentes; d) 6 (seis) concursos públicos; e) 56 (cinquenta e seis) processos seletivos; f) 16 (dezesesseis) seminários; e g) 4 (quatro) mapeamentos de elegíveis para o programa de bonificação por resultado. O Relatório das ações programadas com seus compromissos pode ser observado na Figura 1:

PLANO PLURIANUAL 2016 - 2019

PROGRAMAÇÃO SETORIAL DO PODER EXECUTIVO
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

Programa: 0300 - MAGISTÉRIO ATRATIVO, QUALIFICADO E VALORIZADO

Objetivo: Ampliar o acesso e permanência dos profissionais do Magistério na Rede pública Estadual, promovendo a formação e valorização destes servidores e dos demais que interagem nos diversos níveis da Rede Pública de Ensino.

Público Alvo: Servidores da Rede Pública Estadual

Unidade Gestora do Programa: 1801 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

VALOR TOTAL PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2016 / 2019 (Em R\$ 1,00)

Previsão de Despesa do Estado	Previsão de Despesa de Terceiros	TOTAL
122.900.727	-	122.900.727

AÇÃO: 2696 - Valorização do Desenvolvimento Profissional

FINALIDADE: Elevar a qualidade da educação pública e consolidar os resultados educacionais, valorizando os profissionais através de processos seletivos, aprimoramento profissional, incentivos para consecução de resultados e medidas de atenção à saúde e bem-estar.

FUNÇÃO: 12 - Educação

SUBFUNÇÃO: 122 - Administração Geral

TIPO DE AÇÃO : Orçamentária / Atividade
UNIDADE DE PLANEJAMENTO : 1801 - SEEDUC
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA : 1801 - SEEDUC

PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA					REGIÃO
		2016	2017	2018	2019	TOTAL DO PPA	
Ação de suporte em saúde e bem-estar do servidor realizado	unidade	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	ESTADO
Capacitação realizada	unidade	24,00	24,00	24,00	24,00	96,00	METROPOLITANA
	unidade	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	MÉDIO PARAÍBA
Certificação de docente realizada	unidade	0,00	1,00	1,00	1,00	3,00	ESTADO
Concurso público realizado	unidade	1,00	2,00	1,00	2,00	6,00	ESTADO
Processo seletivo realizado	unidade	14,00	14,00	14,00	14,00	56,00	ESTADO
Seminário realizado	unidade	4,00	4,00	4,00	4,00	16,00	ESTADO

AÇÃO: A492 - Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados

FINALIDADE: Elevar a qualidade da educação básica, através do reconhecimento de mérito e empenho de servidores para a consecução de metas de desempenho e gestão.

FUNÇÃO: 12 - Educação

SUBFUNÇÃO: 331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador

TIPO DE AÇÃO : Não Orçamentária / Ação Estadual sem Despesa Associada
UNIDADE DE PLANEJAMENTO : 1801 - SEEDUC

PRODUTO	UNIDADE DE MEDIDA	META FÍSICA					REGIÃO
		2016	2017	2018	2019	TOTAL DO PPA	
Mapeamento de elegíveis realizado - programa de bonificação por resultado	unidade	1,00	1,00	1,00	1,00	4,00	ESTADO

Figura 1- Programa de Governo 0300 no PPA (2016-2019).

Fonte: Lei nº 7.211, de 18 de janeiro de 2016 - Plano Plurianual (2016-2019) (fls. 285-287).

Diante do exposto, faz-se necessário avaliar a adequação das políticas educacionais fluminenses à Lei Federal nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação, no qual estão elencadas 20 metas com as suas 254 estratégias para a educação do país, nos próximos dez anos.

Contudo, o Estado do Rio de Janeiro, ainda não possui um Plano Estadual de Educação que se espelhe no Plano Nacional. O que há de planejamento estratégico remonta a 2009, aprovado pela Assembleia Estadual do Rio de Janeiro (Alerj), por meio da Lei no 5.597, de 18 de dezembro de 2009 (Rio de Janeiro, 2009). Sua aprovação ocorreu com oito anos de atraso em relação ao então vigente Plano Nacional de Educação, Lei no 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001). Para Vasconcelos e Menezes (2016, p.2), “a efetiva trajetória dos objetivos e metas previstos na Lei Estadual nº 5.597/2009, iniciou-se em um momento em que o governo federal já encaminhava providências associadas à elaboração de um novo PNE para o país”.

Sobre o descumprimento, quanto à elaboração ou adequação do Plano Estadual de Educação às orientações do PNE, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, na última apreciação das Contas de Governo de 2019¹, manifestou-se, impondo, inclusive, determinação (Determinação no. 38 das Contas de Governo de 2019), mediante identificação da impropriedade (Impropriedade no. 21 das Contas de Governo de 2019):

“Desta feita, no intuito de alcançar os objetivos estabelecidos pela Constituição Federal, o ERJ deveria elaborar e submeter à aprovação, mediante lei formal, seu correspondente Plano Estadual de Educação ou adequar o plano já existente em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas ao Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal nº 13.005/14, no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação da referida Lei, fato este que não ocorreu até a presente data, conforme consta no sítio eletrônico do Ministério da Educação². [...] De outra parte, registro, por relevante, que a Secretaria Estadual de Educação, em atendimento à Determinação nº 41 das Contas de Governo relativas ao exercício de 2018, aduz, em sua justificativa, que, não obstante o Plano Estadual de Educação tenha sido aprovado no âmbito daquela Secretaria, ainda estaria em tramitação interna a sua apresentação como Projeto de Lei” (Rio de Janeiro, 2020, p.13.689).

Da mesma forma, o Ministério Público Especial que atua junto àquela Corte de Contas destacou, em seu parecer, o descumprimento pelo Estado do Rio de Janeiro por não possuir adequação do Plano Estadual de Educação ao Plano Nacional de Educação, nos seguintes termos:

“O Governo Federal sancionou o Plano Nacional de Educação por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que determinou, no artigo 8º, a obrigação para os entes federativos de elaborar ou adequar os planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o texto nacional, ainda em seu primeiro ano de vigência, [...] Ocorre que, dos 26 estados da federação e o Distrito Federal, o Rio de Janeiro hoje é o único do país que não possui sequer o projeto de

¹ Processo TCE-RJ no. 101.730-3/2020. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/consulta-processo/Pesquisa/IndexServico?tipo=estado>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

² Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

lei elaborado para adequação do seu PEE (instituído pela Lei n.º 5.597, de 18 de dezembro de 2009) ou para a aprovação de um novo plano” (Rio de Janeiro, 2020, p. 13.700).

Hoje, portanto, resta a obrigatoriedade exarada à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança:

“IMPROPRIEDADE Nº 21. Ausência de aprovação de um novo Plano Estadual de Educação ou da adequação do existente ao Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14.

[...]

DETERMINAÇÃO Nº 38. À Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança. Elaborar um novo Plano Estadual de Educação ou promover a adequação do existente ao Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14”.

Importante destacar que a Seeduc/RJ, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, instituiu uma Equipe Técnica para coordenar, promover e realizar o III Congresso Estadual de Educação, em fevereiro de 2018. Deste congresso, realizado entre os dias 30 de agosto e 1 de setembro de 2019, que contou com a participação ampla de profissionais da educação, instituições públicas e órgãos do governo de fiscalização e controle, surgiu o Documento Referência para elaboração do Projeto de Plano Estadual de Educação (Rio de Janeiro, 2019). Todavia, adiantado o ano de 2021, o PPEE/RJ ainda não foi apresentado a Alerj para que seja tornado lei.

Assim, a ausência de um Plano Estadual vigente, com metas claras a serem atingidas para a Educação Básica, evidencia um cenário de muitos desafios a serem vencidos, além da inexistência de planejamento a curto, médio e longo prazo, como se observa no fechamento de escolas – embora a declaração do Secretário de Educação, no início do ano letivo de 2019, afirmasse que faltavam 20.000 vagas na rede estadual de educação –; na defasagem salarial acumulada ao longo de anos; e no sucateamento da rede estadual de ensino e da formação profissional.

Abordagem metodológica

Nesse contexto, esta pesquisa optou por confrontar a adequação das políticas educacionais para tornar o “magistério atrativo, qualificado e valorizado” no Estado do Rio de Janeiro com as novas metas programadas no referido PPEE/RJ, embora ainda aguardem votação e aprovação pela Casa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa e quantitativa, que adotou como fontes metodológicas os lançamentos no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio), para análise dos elementos envolvidos na execução da Unidade Orçamentária 18010 - Seeduc-RJ, entre janeiro de 2016 e dezembro de 2019, além dos Relatórios das Ações Governamentais do Programa de Governo “0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado”, com destaque para as Ações Governamentais “AG 2696 - Valorização do Desenvolvimento Profissional” e “AG A492 - Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados”.

Assim, o procedimento metodológico adotado na presente pesquisa refere-se à verificação dos documentos oficiais que contém informações dos indicadores educacionais relativos aos anos de 2016 e 2019, confrontados aos Relatórios das Ações Governamentais do Programa de Governo “0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado”, com destaque para as Ações Governamentais “AG 2696 - Valorização do Desenvolvimento Profissional” e “AG A492 - Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados”, e a análise de seus resultados elaborada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), órgão estadual de controle externo com competências elencadas no artigo 71 da Constituição Federal de 1988. A inspeção do TCE/RJ, realizada no período do desenvolvimento dos Programas citados, teve como finalidade examinar a ordenação do orçamento, avaliando e evidenciando o grau de execução das metas propostas, mediante prestações de contas à sociedade ou aos órgãos de controle.

A Accountability Educacional e a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas da Educação – instrumentos garantidores de direitos?

No tocante à valorização dos profissionais da educação da rede estadual e do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, a adoção de um Plano de Educação, como o PPEE/RJ, não significa necessariamente que todas as diretrizes do Plano Nacional de Educação serão seguidas. Todavia, ao editar metas e estratégias e transformá-las em lei, a política pública ali presente adquire força cogente.

Por sua vez, o orçamento público, como instrumento de viabilidade e exequibilidade das entregas das políticas educacionais pactuadas no Plano, possui papel importante no cenário das escolhas públicas. O conjunto das atividades educacionais desenvolvidas em território fluminense por instituições de educação básica, educação profissional e ensino superior, que estão sob a jurisdição do Sistema Estadual de Educação, depende, necessariamente, de recursos anualmente destinados para que possam fazer cumprir cada uma das finalidades das Ações Governamentais. Não há direito educacional sem orçamento suficiente e adequado assegurado, em seus três pilares: no acesso à escola, na permanência ao longo de toda a educação básica e na construção do conhecimento associada ao desenvolvimento integral da pessoa.

Sobre o grau de cobrança dessas metas, mediante prestações de contas à sociedade ou aos órgãos de controle, encontramos no conceito de *Accountability* Educacional³, no campo da fiscalização da educação, importantes concepções sobre como deve ser a elaboração, a implementação e a avaliação das políticas públicas, com suas classificações, indicadores e perspectivas.

³ Termo de origem inglesa é associado, frequentemente, à transparência, à prestação de contas e à responsabilização. Vieira (2005, p. 605-626), em uma revisão da bibliografia destinada a este tema, identificou os seguintes significados: “a) pode ser compreendido como responsabilidade objetiva ou a obrigação de responder por algo; b) pode também expressar uma capacidade de resposta e possibilidade de punição; nesta última acepção, supõe a existência de poder e a necessidade de seu controle”. Para Veiga (2019, p. 43), *accountability*, portanto, é um termo utilizado em referência às políticas públicas e que para alguns autores, vincula-se à ideia de governança e de controle social sobre o Estado.

Relacionado à educação, *Accountability* Educacional é um conceito muito atual, a fim de embasar a abordagem qualitativa das políticas, as técnicas de análise documental e bibliográfica, além da Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), defendidas, inclusive, por organismos internacionais que se preocupam com os resultados educacionais para os Estados.

Em grande medida, os estudos de Almerindo Janela Afonso (2003; 2009), na perspectiva da *accountability* na educação, apontam para a necessidade de se pensar as instituições dos Estados numa perspectiva mais global, onde fatores externos podem interferir na criação e implementação das políticas públicas. Metas e ranqueamentos podem ser afetados, portanto, por diferentes circunstâncias, momentos e atores. Permanece ainda nas mãos do Estado o poder institucional, enquanto dispensa, contudo, parte das suas responsabilidades, ao delegar funções a particulares. Para esta situação, o autor denomina a escola como um ambiente de “quase-mercado” (Afonso, 2003, p. 39).

Na visão de Afonso (2009), o conceito de *accountability* ainda possui três dimensões: a avaliação, a prestação de contas e a responsabilização. Possibilitando medir os resultados de forma mais justa e fidedigna, a avaliação é condição necessária para o desenvolvimento dos processos de prestação de contas e de responsabilização.

“Quando a prestação de contas exigir a avaliação, esta deverá desenvolver-se de forma fundamentada e o mais possível objectiva, de modo a procurar a garantir a transparência e o direito à informação em relação à prossecução de políticas, orientações, processos e práticas. E, se por alguma razão, não for esperada nem ajustada a assunção voluntária de eventuais responsabilidades pessoais, políticas ou institucionais, ou se, em decorrência da prestação de contas, houver lugar à prêmios ou à sanções, ou outras formas de responsabilização de instituições, organizações ou pessoas, isso deve ser também consequência (pelo menos em determinadas situações) de uma avaliação rigorosa e prudente sob o ponto de vista técnico e metodológico (tendo por referência, entre outros critérios, objetivos e padrões previamente definidos) e tendo em conta, igualmente o enquadramento cultural, ético, jurídico que preveja procedimentos democráticos e salvaguarde direitos fundamentais” (Afonso, 2009, p. 14).

Sobre a Avaliação Orçamentária de Políticas Públicas Educacionais, na perspectiva de Veiga (2019, p. 138), deve-se avaliar os graus de cumprimento do que fora programado, com destaque para o comportamento do orçamento distribuído, remanejado ou bloqueado, o que torna a política exequível:

“Dentro de uma perspectiva de mensuração de graus de cumprimento das políticas, esta pesquisa percebe o conceito de *accountability* educacional relacionado com a Avaliação Orçamentária das Políticas Públicas Educacionais (AOPPE), entendendo-a como o resultado atingido, frente ao que fora planejado, dentro de uma concepção sistêmica de governança orçamentária educacional, que envolve processos, formações e destinação de recursos públicos, tornando viável e exequível o que determinam as leis da educação. [...] Dessa forma, correlaciona-se com a possibilidade de eficácia e exequibilidade da política em si, em razão do gasto público realizado, das movimentações, retiradas e contingenciamentos, frente à dotação inicial proposta pelo próprio poder público, discutida, votada e aprovada para destinações exatas para cada Programa de Governo e Ação Governamental (estas com metas físicas de entrega muito bem definidas ou, pelo menos, deveriam sê-lo)”.

Assim, a boa governança das ações da educação estaria relacionada com a capacidade dos gestores fornecerem aos usuários dos serviços públicos o devido valor esperado, em relação

à cada uma das metas pactadas, por meio de informações independentes, objetivas e confiáveis (Intosai, 2013, p.5). Teixeira (2016), ao traduzir livremente os objetivos das fiscalizações públicas elencados pela Intosai (2013, p.5), destaca os principais benefícios à boa governança:

“[...] proporcionam aos usuários previstos informações independentes, objetivas e confiáveis, assim como conclusões e opiniões baseadas em evidências suficientes e apropriadas relativas aos órgãos e entidades públicas; aprimoram a prestação de contas (accountability) e a transparência, promovendo a melhoria contínua e a confiança sustentada no uso apropriado dos recursos e bens públicos, e no desempenho da Administração Pública; fortalecem a efetividade tanto daqueles órgãos que, no ordenamento constitucional, exercem funções de controle e correição sobre o governo, quanto dos responsáveis pela gestão de atividades financiadas com recursos públicos; criam incentivos para a mudança, proporcionando conhecimento, análises completas e recomendações bem fundamentadas para o aperfeiçoamento” (Teixeira, 2016, p. 78).

Veiga (2019, p. 138) corrobora, quantos às expectativas do cidadão e da comunidade escolar:

“No Brasil, [...] a sociedade, na figura do cidadão, titular do poder político, demanda por respostas e justificativas sobre o não cumprimento das políticas públicas educacionais, em especial quanto às metas do Plano Nacional de Educação e suas estratégias. Ademais, a própria elaboração dessas políticas requer uma compreensão de conformidade quanto aos objetivos e finalidades pretendidos, bem como das ações propostas para o atingimento, metas e medidas compromissadas. Ser accountable envolve participar de forma responsável do ciclo de políticas públicas, do diagnóstico do problema a ser resolvido até a sua solução; da implementação da política até a sua avaliação, seja esta de eficiência, efetividade, economicidade, eficácia, equidade ou exequibilidade, buscando, em toda e qualquer situação, a satisfação e o atendimento do aluno”.

Mais do que prestar contas, deve-se observar toda estrutura disponibilizada e meios necessários quanto à adequação para o cumprimento das políticas, possibilitando que processos possam ser realizados dentro do tempo previsto, que a formação de pessoas não fique prejudicada ou seja interrompida pela ausência de recursos e que estímulos de comportamentos mais técnicos e preocupados com o resultado e gastos de qualidade possam ser desenvolvidos. Para Pinto (2015, p. 8), o conceito de gasto de qualidade está relacionado com a entrega efetiva das ações pactuadas junto à sociedade:

“Mas o que é gasto de qualidade? Como avaliá-lo? Quais são as variáveis que integram a adjetivação “de qualidade”? Exemplos banais poderiam ser aqui inicialmente arrolados para indicar, dentre outros critérios, o tempo de consecução do objeto da despesa (rápido/demorado), o custo-benefício (barato/caro), a incorporação de novas tecnologias (moderno/tradicional), sem falar na satisfação, ou não, dos destinatários da ação governamental com a sua fruição (efetivo/inefetivo)”.

Desse modo, Programas de Governo devem ser avaliados “na medida dos seus resultados e custos”, por meio da transparência de informações e eficiência no trato dos recursos públicos. Isso porque a sociedade que delega espera que o Estado resolva seus anseios sociais. “O alcance satisfatório dos resultados não é consequência imediata do cumprimento da lei, tampouco de decisões judiciais que busquem sua eficácia” (Pinto, 2016, online). Sobre os planos, Pinto (2016) acrescenta:

“Melhor seria se os planejamentos intertemporais de cada ente da federação fossem bem formulados, diante de diagnósticos atentos às suas respectivas realidades e demandas sociais para que, assim, pudessem ser lidos e, por conseguinte, avaliadas a conformidade e a efetividade da sua execução. Nosso déficit - seja na educação, que conta com piso constitucional de gasto há tantas décadas, seja nas demais políticas públicas - consiste na falta de diagnóstico dos problemas para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das leis do ciclo orçamentário. Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos às vinculações ex ante, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade” (Pinto, 2016, p.70).

Logo, o planejamento orçamentário não pode ser visto como “peça de ficção”, devendo ser elaborado e declarado (no momento da conferência das ações realizadas) de forma responsável e fidedigna, visto que por meio dele as métricas de resultados podem ser perseguidas e cobradas pelo cidadão (Veiga, 2019, p. 155).

As metas que tornam o “magistério atrativo, qualificado e valorizado” no Estado do Rio de Janeiro

A valorização dos profissionais da educação encontra-se expressa na Constituição Federal brasileira, de 1988, em seu artigo 206, incisos V e VIII:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

[...]

VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

O reforço para a necessária valorização dos profissionais encontra, ainda, base e fundamentação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996, em seu artigo 67:

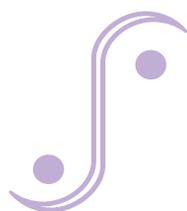
Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

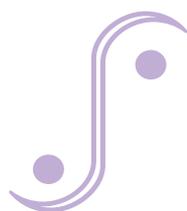
IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;



V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
VI - condições adequadas de trabalho.

Além das Leis citadas, o PNE, em 4 (quatro) das 20 (vinte) metas previstas, e o PPEE/RJ preveem Ações Governamentais necessárias para o atingimento das finalidades e estratégias de valorização dos profissionais da Educação, em especial às atividades de Magistério. Na sequência, abordaremos, na Figura 2, cada uma das metas do PPEE/RJ em comparação ao que prevê o PNE de 2014:

META NACIONAL	META ESTADUAL
META 15 - Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	META 15 - Garantir, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste plano, em regime de colaboração com a União e Municípios, a efetivação no sistema estadual de educação, da política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores e as professoras da Educação Básica do sistema estadual de educação possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura, na área de conhecimento em que atuam, preferencialmente nas IES mantidas pelo poder público estadual e da União. Aos professores e professoras da Educação Básica do Sistema Estadual de Educação que atuam na Educação Infantil e Séries Iniciais do Ensino Fundamental fica assegurado o direito à formação inicial no Ensino Médio Normal.
META 16 - Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da Educação Básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.	META 16 - Assegurar, em 80% (oitenta por cento) até o último ano de vigência deste plano, a elevação de titulação do docente, em nível de pós-graduação, na sua respectiva área de atuação, e garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
META 17 - Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	META 17 - Garantir a valorização dos profissionais da Educação e do magistério da Educação Básica do Rio de Janeiro, equiparando seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PEE.



META NACIONAL	META ESTADUAL
META 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da Educação Básica e Superior Pública de todos os sistemas de ensino e, para o Plano de Carreira dos profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal.	META 18 - Assegurar, a partir da publicação deste plano, mecanismos de progressão na carreira que promovam a valorização profissional da Educação Básica e Superior Pública de todos os sistemas de ensino do Estado do Rio de Janeiro, devendo o Plano de Carreira dos profissionais da Educação Básica e Superior Pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal.

Figura 2. Metas Nacionais comparativamente às Estaduais constantes do PPEE/RJ – de Valorização dos Profissionais da Educação. Fonte: Projeto do Plano Estadual de Educação, elaborado pelo III Congresso Estadual de Educação no Estado do Rio de Janeiro (2019, p.132; p.135; p.137; e p.140).

De acordo com a proposta encaminhada pelo III COED em 2019, no que se refere à Meta 15 e à Meta 16, estão previstas a formação em nível superior para todos os professores, obtida em curso de licenciatura e na área em que atuam, além de assegurar que 80% atinjam, até o último ano de vigência do então PPEE/RJ, a elevação ao título de pós-graduação na área de atuação, assim como promover a formação continuada para todos os profissionais da educação. No entanto, observamos, conforme dados do Censo Escolar de 2018, que do número total de docentes da Educação Básica (159.536) no Estado do Rio de Janeiro, apenas 20,17% possuíam especialização àquela altura (32.191), 3,93% eram Mestres (6.279) e 0,08% eram Doutores (1.369). De modo agravante, a Figura 3 demonstra que 54.228 professores não possuíam sequer licenciatura, o que representava 33,99%.

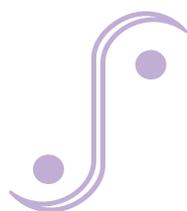
NÚMERO DE DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA								
Total ¹⁻³	ESCOLARIDADE E FORMAÇÃO ACADÊMICA							
	Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior					
			Graduação			Pós-Graduação		
			Total	Com Licenciatura ⁴	Sem Licenciatura	Especialização	Mestrado	Doutorado
159.536	428	47.655	111.453	105.308	6.145	32.191	6.279	1.369

Figura 3. Número de Docentes da Educação Básica, por Nível de Escolaridade e Formação Acadêmica no Rio de Janeiro – 2018.

Fonte: Inep – Censo Escolar da Educação Básica de 2018.

A meta 17 reflete umas das maiores preocupações dos profissionais da educação e de maior prejuízo também, considerando os sucessivos déficits salariais, em razão da não correção inflacionária anual. A valorização dos profissionais da educação expressa um dos desafios centrais





para a melhoria da educação brasileira, transitando, necessariamente, pela profissionalização dos trabalhadores e na garantia de carreiras com piso salarial profissional condizente.

UF	Descrição	Anos					
		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Minas Gerais	Profissionais do magistério	3.230,74	3.140,50	3.213,32	3.316,00	3.104,55	3.272,56
	Demais profissionais	4.595,58	4.664,78	4.682,75	4.577,25	4.246,51	4.106,89
	Indicador	70,3%	67,3%	68,6%	72,4%	73,1%	79,7%
Espírito Santo	Profissionais do magistério	3.534,71	3.518,64	3.335,14	3.387,71	3.068,10	3.174,60
	Demais profissionais	4.538,47	4.746,97	4.763,39	4.356,06	4.312,80	4.295,63
	Indicador	77,9%	74,1%	70,0%	77,8%	71,1%	73,9%
Rio de Janeiro	Profissionais do magistério	4.043,28	4.672,43	4.392,02	4.198,91	4.135,04	4.385,71
	Demais profissionais	5.429,69	5.169,29	5.509,57	5.426,88	5.423,62	5.217,95
	Indicador	74,5%	90,4%	79,7%	77,4%	76,2%	84,1%
São Paulo	Profissionais do magistério	3.403,89	3.695,72	3.562,04	3.663,57	3.448,76	3.346,56
	Demais profissionais	5.566,29	5.325,89	5.418,44	5.552,48	5.173,58	4.937,49
	Indicador	61,2%	69,4%	65,7%	66,0%	66,7%	67,8%

Figura 4. Rendimento bruto médio mensal dos profissionais do magistério das Redes Públicas de Educação Básica e dos demais profissionais com nível de instrução superior completo e indicadores – Região Sudeste – 2012-2017.

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE 2012-2017.

Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de 2017.

Comparando o rendimento bruto médio mensal do magistério das Redes Públicas de Educação Básica da Região Sudeste, para o período de 2012 a 2017, encontramos para o Estado do Rio de Janeiro, na Figura 4, em 2017, a remuneração média de R\$ 4.385,71, enquanto que o recebimento médio pelos demais profissionais com nível superior foi de R\$ 5.217,95. Sobre esses pontos o III COED (2019, p. 70) pontuou:

“A Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, homologada pelo Ministro da Educação, fixou as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica nas redes públicas. Seu artigo 4º prevê o acesso à carreira por concurso público de provas e títulos; progressão salarial por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional; jornada integral e dedicação exclusiva a uma única escola. [...] O impacto da baixa remuneração dos docentes eleva a sua presença



em mais de um local de trabalho. Adotando os dados do Observatório do PNE, constata-se no Rio de Janeiro a atuação do mesmo docente em dois, três ou mais estabelecimentos de ensino”.

Quanto ao aspecto de estar presente em dois ou três locais de trabalho, consideradas as possibilidades em razão da carga horária, a auditoria (Processo TCE-RJ no. 105.852-6/2017) do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi “verificar a legalidade da folha de pagamento no que concerne especificamente à acumulação de remunerações e/ou proventos, bem como a eventuais pagamentos atribuídos a servidores já falecidos”, apontou o acúmulo ilícito de 1.124 registros na Secretaria Estadual de Educação, além de remuneração a servidor já falecido. Trata-se de ponto de controle bastante frágil, que passou a ser de grande preocupação dos Tribunais de Contas, visto o impacto na folha de pagamento.

Para a Meta 18, o PPEE/RJ prevê o estabelecimento dos Planos de Carreiras para os profissionais da Educação Básica e Superior pública, no âmbito dos Sistemas de Educação, associados ao Sistema Nacional de Educação e inseridos no contexto das regulamentações do piso e da carreira. Sobre a proposta que amplia a valorização dos profissionais da educação para além do magistério, o III COED (2019, p. 74) considerou:

“A construção de planos de carreiras que contemplem estruturas diversas, como: classes, níveis, referências e graus, possibilita maior movimentação dos profissionais da educação dentro da carreira, permitindo, assim, que a possibilidade de melhoria salarial, não se vincule à saída do docente da sala de aula para assumir funções, muitas vezes, com pouca intimidade da sua prática. O estabelecimento de uma política pautada pela valorização representa avanços não apenas para os profissionais da educação, e sim, para todo o sistema”.

No entanto, como o próprio PPEE/RJ aponta, “a implementação dessa meta representa um grande desafio”. Além de não existir vontade política para a implantação de isonomia de remuneração entre classes, níveis, referências e graus, não há mobilização suficiente para que seja pensado um plano de carreira envolvendo todo o Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro.

Resultados e conclusões

Como resultados constatamos que o planejamento estratégico estadual, particularmente, o Programa de Governo 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado, cujo objetivo era de “ampliar o acesso e permanência dos profissionais do Magistério na Rede pública estadual, promovendo a formação e valorização destes servidores e dos demais que interagem nos diversos níveis da Rede Pública de Ensino”, não logou êxito de ser executado em total consonância com as ações do PNE e do PPEE/RJ.

Seus resultados revelaram-se aquém do proposto nas duas Ações Governamentais: AG 2696 - Valorização do Desenvolvimento Profissional, que tinha como finalidade “elevar a qualidade da educação pública e consolidar os resultados educacionais, valorizando os profissionais

através de processos seletivos, aprimoramento profissional, incentivos para consecução de resultados e medidas de atenção à saúde e bem-estar”; e a AG A492 - Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados, que pretendia “elevar a qualidade da educação básica, através do reconhecimento de mérito e empenho de servidores para a consecução de metas de desempenho e gestão”.

Conforme verificado no Plano Plurianual e nos Relatórios de Ações Realizadas para o período em questão, a AG 2696 estimava entregar: 4 ações de suporte em saúde e bem-estar do servidor; 100 capacitações; 3 certificações de docentes; 6 concursos públicos a serem realizados nos quatro anos; 56 processos seletivos; e 16 seminários. Já a AG A492 tinha como meta realizar 4 mapeamentos de elegíveis para pagamento do programa de bonificação. No entanto, muito pouco foi feito daquilo que estava planejado. Da programação, observa-se que a AG 2696 promoveu apenas capacitações, não sendo realizada nenhuma despesa com a AG A492.

Dessa forma, além de revelar a omissão frente ao planejado, quando do não atendimento de políticas necessárias para o cumprimento das demandas individuais e coletivas de todo o corpo de magistério, a Avaliação Orçamentária das Políticas Educacionais, ao lançar luz para comportamentos do orçamento, torna-se um importante instrumento de acompanhamento da gestão, esclarecendo situações de inviabilidade e inadimplência das leis educacionais. Todavia, para cumprir todas as metas definidas, faz-se necessário alocar recursos suficientes e apropriados para cada uma das entregas previstas no Plano Plurianual (2016-2019).

Como pressupostos do financiamento das políticas educacionais e do regime de colaboração definido no Brasil, temos que a política de formação e valorização dos profissionais da educação, dentro do estabelecimento do Sistema Nacional de Educação, configura elemento inconcluso. Objetivos gerais e finalidades não são perseguidos para cada uma das políticas inseridas no ordenamento (Ações Governamentais).

Embora o PPA elenque metas físicas e financeiras com a definição dos prazos de realização sugeridos pelo próprio Chefe do Poder Executivo, ainda assim, frente ao período analisado, não há consonância entre o planejamento e os resultados obtidos. O que deveria ser um “Acordo de Confiança” selado junto à sociedade, em busca do atingimento das entregas prometidas para cada uma das unidades de medidas parametrizadas, torna-se um mero documento que desqualifica e distorce o orçamento, não evidenciando as escolhas públicas e os seus impactos, bem como fornecendo dados irreais para fins de comparação com as práticas adotadas pela gestão, enquanto ferramenta de mensuração de desempenho. No plano financeiro, não reflete o montante de recursos necessários para a viabilização de cada uma das políticas educacionais, e, ainda, impossibilita a mensuração dos resultados, entregas, indicadores de eficácia, inexecutabilidade e eficiência, especialmente trazendo insumos para as diferentes espécies de controle e tomadas de decisão por atores diversos (Gestores, Conselhos, Poder Legislativo, Ministério Público, Tribunais de Contas e Sociedade Civil).

Sobre a execução orçamentária, atos administrativos abusivos comprometem as entregas quando promovem contingenciamentos e remanejamentos não motivados, tredestinando valores para fins diversos daqueles originários. Ao avaliar sistematicamente a execução de todo o orçamento da educação, é possível identificar a existência de gastos estéreis, falseados, inchados,

desnecessários e que são manipulados, não entregando, portanto, o que fora pactuado no momento das escolhas públicas alocativas. A avaliação da viabilidade e exequibilidade das Políticas Públicas de Valorização e Desenvolvimento dos Profissionais da Educação contempla essa percepção, partindo do cenário fluminense e considerando que a AG A492 não obteve nenhuma realização de despesa em qualquer dos exercícios.

Não menos importante, chama a atenção o fato de que, embora o PPA tenha previsto, para o período de quatro anos, R\$ 122,900 milhões e, mesmo que os valores aprovados na LOA, para realização das metas, não coincidisse com o montante fixado no PPA (R\$ 39,551 milhões), ainda assim, observando o que efetivamente foi gasto, encontramos o reduzido percentual de 2,71% do orçamento atualizado (já após as alterações orçamentárias), exatamente com R\$ 1,664 milhão em despesas. Ou seja, observando a intenção originária presente na lei do PPA e a entrega das despesas efetivamente realizadas, apenas 1,35% do programado para quatro anos foi concretizado, em termos de gastos.

Tais fatos só evidenciam o quanto é relevante observar a estrutura das políticas públicas sob o viés orçamentário. Não adianta ter alocação se ela for contingenciada. Não há execução de despesas com recursos bloqueados. As entregas pactuadas dependem de orçamento e quando o gestor inviabiliza essa execução, quer seja pelo remanejamento ou pelo contingenciamento, por exemplo, torna-se responsável por esta omissão.

Diante dos resultados encontrados, esta pesquisa buscou apresentar aspectos relacionados à execução e avaliação das políticas públicas educacionais, com o olhar na viabilidade de cada programa e ação orçamentária destinada à valorização do corpo de magistério fluminense. Ao lançar luz para questões recorrentes que envolvem a alteração do orçamento votado, aprovado e confiado pela sociedade, mas que se tornou indisponível pela ação da gestão, evidencia-se a omissão no dever de agir, quando do não atendimento de políticas necessárias e muitas vezes urgentes, para o atendimento das necessidades individuais e coletivas dos professores da rede de ensino, mesmo quando há orçamento disponível.

Cabe ressaltar que os resultados apresentados no Relatório de Ações Realizadas do Plano Plurianual, para o período de 2016 a 2019, confrontados com os indicadores orçamentários, com as metas selecionadas do PPEE/RJ e com a programação das Ações Governamentais de “Valorização do Desenvolvimento Profissional” e “Mapeamento para concessão de Bonificação por Resultados” do Programa de Governo “Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado”, indicam que, desde 2009, houve algum esforço para pautar o atendimento dos objetivos e metas do planejamento estratégico educacional fluminense como prioridade, embora não tenham obtido sucesso no cumprimento dessas metas e nem mesmo na eficácia dos orçamentos anuais aprovados em lei.

O diagnóstico situacional apresentado pela Equipe Técnica do III COED 2019, quanto aos aspectos de incentivo à titulação docente, programas de capacitação e valorização dos profissionais, comparado às metas estabelecidas no PPEE/RJ, ainda demonstra um longo caminho a percorrer e com o desafio de alinhar o Estado do Rio de Janeiro ao cenário nacional, visto que, em 2021, em total confronto com o artigo 8º da Lei Federal 13.005/2014, ainda não há Plano Estadual de Educação votado e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Somente com políticas de valorização e remuneração condizente com a carreira será possível aperfeiçoar os profissionais da educação, tornando-os comprometidos com a sua própria formação e em constante atualização, além de estimulados a buscar novas possibilidades de capacitação, ainda mais se considerarmos o recente momento, por exemplo, de reinvenção das práticas docentes, o que envolveu investimento tecnológico, pessoal e profissional, em razão da pandemia do Coronavírus iniciada em 2020.

Como desafio, esbarramos no número elevado de problemas ainda básicos, por certo primários. A realidade ainda se apresenta de forma dura para a comunidade escolar, professores, alunos e pais, agravada com a ausência de atividades escolares durante a pandemia. Conforme dados relatados pelo Secretário Estadual de Educação, na reunião com a Comissão de Educação da Assembleia Legislativa, em 2020, o número de alunos na rede estadual era de 604 mil, sendo que 411 mil (68%) permaneceram sem qualquer atividade educacional naquele mesmo ano. Ademais, dos 126 mil alunos no 3º ano do Ensino Médio e do Ensino de Jovens e Adultos, apenas 42 mil foram inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio brasileiro. De forma mais agravante, considerando a necessidade de conectividade e tecnologia nos projetos pedagógicos, das 1.200 escolas estaduais, apenas 128 possuíam acesso à Internet, com apenas 1 mega de velocidade, comprometendo ou inviabilizando a sua utilização.

Desse modo, as discussões apresentadas demonstraram e analisaram as políticas educacionais presentes no Programa de Governo 0300 - Magistério Atrativo, Qualificado e Valorizado, como instrumento importante para implantação das medidas necessárias ao desenvolvimento do quadro de profissionais da educação. A AOPPE realizada viabiliza ainda que se verifique e acompanhe a gestão pública educacional, observando o que acontece no orçamento público no decorrer de cada exercício financeiro, sob a influência de práticas prejudiciais de remanejamentos e contingenciamentos. Entende-se ainda que a presente pesquisa pode ser estendida a outras funções de governo ou até mesmo a outras estruturas orçamentárias, considerando os padrões de classificação do orçamento adotados no país, questão interessante, portanto, para se pensar, desenvolver, acompanhar e monitorar em momentos futuros.

Referências

- Abraham, M. (2019). *Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do pacto orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil*. Belo Horizonte: Fórum.
- Afonso, A.J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*. Nº 22, p 35-46, jan/fev/mar/abr.
- Afonso, A.J. (2009). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandarizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*. Nº 13, p. 13-29.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: D.O. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7%C3%A3o.htm>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

- Brasil. (2001). *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001.
- Brasil. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2019). *Monitoramento e Avaliação dos Planos Subnacionais de Educação*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-deeducacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- Brooke, N. (2006). O Futuro das Políticas de Responsabilização Educacional no Brasil [The future of Educational Accountability Policies in Brazil]. *Cad. Pesquisa*. May/Aug. 2006, vol.36, no.128, p.377-401.
- Intosai. (2013). *Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption. INTOSAI.
- Pinto, E. G. (2015). Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. TCEMG. Vol. 33, nº 1. jan. fev. mar. 2015, p. 8/12.
- Pinto, (2016). Sociedade que não planeja aceita a má qualidade do gasto público. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-06/contas-vista-sociedade-nao-planeja-aceita-ma-qualidade-gasto-publico>>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2009a). *Lei Estadual nº 5.451, de 22 de maio de 2009*. Estabelece normas voltadas para a lei de responsabilidade educacional do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro, 25 mai. 2009a.
- Rio de Janeiro. (2009b). *Lei nº 5.597, de 18 de dezembro de 2009*. Institui o Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Diário Oficial [do] Estado do Rio de Janeiro, 19 dez. 2009b.
- Rio de Janeiro. (2016). *Plano Plurianual 2016-2019. Lei n. 7.211, de 18 de janeiro de 2016*. Institui o Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro para o período de 2016 a 2019. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC202004>>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2015). Manual Siafe-Rio. Treinamento em Execução Orçamentária, Financeira e Contábil no Siafe-Rio. *Logus Tecnologia*. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/educacaofiscal/Not%C3%ADcias/Imagens/EXOFIC-01-Manual.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2016). *Lei Orçamentária Anual 2016. Lei n. 7.210, de 18 de janeiro de 2016. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2016*. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191708>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2017). *Lei Orçamentária Anual 2017. Lei n. 7.514, 17 de janeiro de 2017. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2017*. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC191710>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2018). *Lei Orçamentária Anual 2018. Lei n. 7.844, de 10 de janeiro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2018*. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_loa/loa/loa2018_vol1_final.pdf?ve>. Acesso em: 10 jan. 2021.

- Rio de Janeiro. (2019). *Lei Orçamentária Anual 2019. Lei n. 8.271, de 27 de dezembro de 2018. Estima a Receita e fixa a Despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2019*. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/Subportais/PortalPlanejamentoOrcamento/2_ppa_Ido_loa/loa/loa_2019_vol1.pdf?lve>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- Rio de Janeiro. (2019). *Documento Referência*. Projeto do Plano Estadual de Educação (PPEERJ). III Congresso Estadual de Educação. 2019.
- Rio de Janeiro. (2020). *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Prestação de Contas de Governo do estado do Rio de Janeiro de 2019. Processo TCE-RJ no. 101.730-3/2020. Disponível em: <<https://www.tcerj.tc.br/consultaprocesso/Pesquisa/IndexServico?tipo=estado>>. Acesso em: 13 fev. 2021.
- Teixeira, O. I. (2016). *Avaliação das práticas de governança em política pública: um estudo de caso da política de educação básica, relativa ao ensino médio, do governo do estado do Pará*. 2016. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Belém.
- Vasconcelos, M. C. C.; Menezes, J S. da S. (2016). O Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e o PNE 2014-2024: histórias cruzadas. *Cadernos ANPAE*, v. 41, p.1-14, 2016. Acesso em 10 de fevereiro de 2017. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2016/publicacao/cntnt/artigos/eixo_4/E4_A28.html>.
- Vasconcelos, M. C. C.; Veiga, K. T. (2020). *O Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro e sua efetividade: uma década de tentativas*. *Brazilian Journal of Development*, v. 6, p. 43319-43334, https://www.brazilianjournals.com/index.php/BR_JD/article/view/12639/10613
- Veiga, K. T. (2019). *O que as contas contam: um estudo sobre o marco da Accountability Educacional e do Sharing Control desempenhados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro entre os exercícios de 2015 e 2018*. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado.
- Vieira, J. B. (2005). Estado, Sociedade Civil e Accountability. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005.