

Capacidades administrativas adotadas pelas SMEs para implementar políticas educacionais emergenciais durante o período da pandemia da Covid-19

RESUMO

Viviane Fraga Gouveia Rossi

vivianegouveia@unemat.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

malumeza@utfpr.edu.br

Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba. Paraná. Brasil.

Desde 2020, o mundo enfrenta a pandemia da covid-19, que afetou condições econômicas e sociais e, conseqüentemente, diversas políticas foram adotadas para minimizar seu impacto. Políticas educacionais emergenciais foram aplicadas durante a suspensão das aulas presenciais para proporcionar a equidade de acesso à educação. As respostas dadas pelas Secretarias Municipais de Educação (SMEs) foram diversas. O objetivo desta pesquisa foi mapear as capacidades administrativas (regulatória, analítica, de coordenação e de entrega) de SME de cidades selecionadas nos estados do Mato Grosso e Paraná na implementação de políticas educacionais emergenciais. O debate sobre capacidades administrativas é baseado em Lodge e Wegrich (2014). Metodologicamente, a pesquisa possui uma abordagem qualitativa, com natureza aplicada, caráter descritivo e analítico. Foram utilizados procedimentos bibliográficos e documentais, com coleta de dados empíricos. Os resultados da pesquisa mostram que, em relação às capacidades administrativas das SMEs pesquisadas, as SMEs dos municípios paranaenses se destacaram nas capacidades analítica e de entrega; e as SMEs mato grossenses, nas capacidades regulatória e de coordenação. A capacidade de coordenação se concretizou de maneira semelhante nos municípios analisados. A SME de Atalaia (PR) se sobressaiu na análise de todas as capacidades administrativas em relação aos demais municípios da pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: capacidades administrativas; políticas educacionais emergenciais; pandemia; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

Desde 2020, o mundo enfrenta a severa pandemia da covid-19, que tem como vetor o coronavírus SARS-CoV-2. Atualmente¹, no mundo, são mais de 601 milhões de casos confirmados e 6,4 milhões de óbitos em decorrência da covid-19. No Brasil, esses números são 34 milhões e 683 mil respectivamente. Em janeiro de 2020, foi atribuído o status de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em março do mesmo ano, a Organização Mundial da Saúde (OMS) atribuiu o status de pandemia à doença.

A pandemia da covid-19 trouxe medo e incertezas não só para a população. Órgãos de Saúde ao redor do mundo precisaram adotar medidas austeras para evitar a disseminação do vírus. A rápida transmissão da doença, o desconhecimento de seu comportamento no organismo e de um tratamento eficaz contra o vírus fizeram com que os sistemas de saúde colapsassem. Como enfrentamento a essa doença até então desconhecida, foram adotadas medidas de prevenção. No Brasil não foi diferente. Com a pandemia avançando, recomendaram-se cuidados redobrados com a higiene, uso do álcool gel e máscara facial e adotou-se um sistema de distanciamento social. Visando conter o avanço, houve o fechamento de alguns estabelecimentos comerciais, educacionais e de lazer. Somente atividades consideradas essenciais pelas autoridades públicas locais se mantiveram em funcionamento. Em localidades com maior surto, houve o fechamento integral, conhecido como lockdown.

Estabelecimentos de ensino foram fechados em todo o Brasil à medida que a doença evoluía. Em abril de 2020, a interrupção das aulas presenciais já afetava 91% dos alunos do mundo e mais de 95% da América Latina (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2020). O governo brasileiro não estava preparado para lidar com o fechamento das escolas, especialmente na rede pública de ensino, e foi um dos países em que as escolas permaneceram fechadas por mais tempo, especialmente na pré-escola e nos anos iniciais do ensino fundamental (OECD, 2021).

Um país com a extensão territorial do Brasil possui realidades diversas, seja do ponto de vista econômico, social ou, até mesmo, ambiental. Diversidades que precisam ser levadas em consideração na tomada de decisões unificadas. Os documentos e as normativas elaborados pelo Governo Federal e pelo Ministério da Educação foram mais autorizativos do que impositivos, deixando aos Estados e Municípios a regulamentação e implementação do modelo que mais se adequasse à sua realidade (OLIVEIRA; PARADA; CRUZ, 2020).

A prerrogativa conferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou a autonomia de Estados e Municípios para lidar com a tomada de decisões no combate à pandemia, e editar seus próprios atos normativos, tendo em vista serem os cuidados com a saúde matéria de competência concorrente. O STF permitiu também que cada Estado e Município conduzissem seu sistema educacional, segundo parâmetros nacionais, baseados em suas realidades e disponibilidades de recursos humanos, tecnológicos e financeiros.

O World Bank em seu relatório intitulado “Acting Now to Protect the Human Capital of Our Children: The Costs of and Response to COVID-19 Pandemic’s Impact on the Education Sector in Latin America and the Caribbean” (2021, p.6, tradução

livre) afirma que “a pandemia da covid-19, sem dúvida, é o maior choque mundial sofrido pelos sistemas educacionais na história”. Isso fez com que decisões dinâmicas precisassem ser tomadas a todo o momento por governantes e gestores, deliberações sobre o que fazer ou não fazer, em áreas como economia, saúde e educação, que afetaram a vida de toda a sociedade (DYE, 2013).

Na educação, diversas foram as políticas emergenciais implementadas na tentativa de proporcionar continuidade da oferta do ensino em suas diferentes etapas. Políticas que foram formuladas e desenvolvidas para atenderem a situação de emergência, em que o ensino presencial careceu de ser interrompido de maneira não planejada e substituído por novas formas de ensino não presencial.

[...] o ensino remoto de emergência é uma mudança temporária para um formato de ensino alternativo devido a circunstâncias de crise. Envolve o uso de soluções de ensino totalmente remotas que, de outra forma, seriam lecionadas presencialmente e que voltarão a esse formato assim que a crise ou emergência passar (MATTAR; LOUREIRO; RODRIGUES, 2020, p.1).

O Ministério da Educação (MEC) emitiu a Portaria nº 343 em 17 de março de 2020, dispondo sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meio digitais, enquanto durasse a situação de pandemia da covid-19, medida direcionada à educação superior da rede federal de ensino. Em seguida, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu o Parecer nº 05/2020, que permitiu aos sistemas de ensino a reorganização do calendário escolar e o cômputo das atividades pedagógicas não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, enquanto durasse a situação pandêmica.

Este mesmo Parecer caracterizou atividades pedagógicas não presenciais como “aquelas a serem realizadas pela instituição de ensino com os estudantes quando não for possível a presença física destes no ambiente escolar” (BRASIL, 2020a, p. 6) e estabeleceu que estas poderiam ser mediadas ou não mediadas por tecnologias digitais de informação e comunicação. Segundo o parecer, as atividades pedagógicas não presenciais poderiam acontecer

[...] por meios digitais (videoaulas, conteúdos organizados em plataformas virtuais de ensino e aprendizagem, redes sociais, correio eletrônico, blogs, entre outros); por meio de programas de televisão ou rádio; pela adoção de material didático impresso com orientações pedagógicas distribuído aos alunos e seus pais ou responsáveis; e pela orientação de leituras, projetos, pesquisas, atividades e exercícios indicados nos materiais didáticos. A comunicação é essencial neste processo, assim como a elaboração de guias de orientação das rotinas de atividades educacionais não presenciais para orientar famílias e estudantes, sob a supervisão de professores e dirigentes escolares (BRASIL, 2020a, pp. 6-7).

Estes dois documentos foram os balizadores para os governos estaduais e municipais começarem a se organizar. Porém, o tempo de resposta foi diferente em cada local. Aproximadamente 97% das escolas municipais não retornaram às aulas presenciais no ano de 2020 e, na rede estadual, este percentual foi de 86%. A média de dias de suspensão das atividades presenciais foi de 287 dias e, neste período, cerca de 2% das escolas não adotaram atividades não presenciais de ensino. Em relação àquelas que adotaram estratégias de atividades não

presenciais, a média de duração foi de 244 dias. O período sem atividade presencial e sem atividades pedagógicas não presenciais foi de 35 dias, em média (BRASIL, 2022).

Diante destes dados, é importante compreender e identificar as capacidades administrativas envolvidas na tomada de decisão e implementação das políticas educacionais emergenciais que poderiam explicar essas lacunas. Wu, Ramesh e Howlett (2015) relacionam o sucesso na implementação de políticas públicas com os altos níveis de capacidades, que, para Lodge e Wegrich (2014), são as capacidades exigidas do Estado para atender às demandas dos problemas públicos.

Para Segatto, Euclides e Abrucio (2021, p.01), “a análise das capacidades é central para a compreensão da implementação de políticas públicas e seus resultados”. Os autores relatam que, embora os estudos sobre as capacidades no setor público tenham avançado no Brasil, a maioria focou na análise de políticas no âmbito federal e eles observam “um esforço recente de analisar esse tema no nível subnacional, especialmente, no plano municipal” (SEGATTO; EUCLYDES; ABRUCIO, 2021, p.3).

Neste sentido, e visando contribuir com estudos da temática no nível subnacional, este trabalho teve como objetivo mapear as capacidades administrativas (regulatória, analítica, de coordenação e de entrega) de Secretarias Municipais de Educação das cidades selecionadas nos estados do Mato Grosso (MT) e Paraná (PR) para implementar políticas emergenciais no setor educacional.

A pesquisa encontra-se estruturada da seguinte maneira: a primeira sessão e a introdução, que apresenta o tema da pesquisa, o objetivo e a fundamentação a partir de conceituados autores. Os procedimentos metodológicos foram apresentados na segunda sessão. Na terceira seção, encontram-se a pesquisa e a análise dos dados, onde os dados coletados são apresentados e analisados. A última seção apresenta as considerações finais acerca do trabalho de pesquisa realizado.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Metodologicamente, esta pesquisa tem uma abordagem qualitativa de natureza aplicada. Quanto aos seus objetivos, caracteriza-se como descritiva e analítica e utiliza procedimentos bibliográficos, documentais com coleta de dados empíricos.

O objeto deste estudo foram as políticas públicas educacionais emergenciais implementadas na educação básica durante os anos de 2020-2021e, para esta análise, foram selecionados os cinco municípios com melhor IDEB-2019 da rede pública nos anos iniciais do ensino fundamental dos estados do MT e PR.

Além da delimitação regional e temporal da pesquisa, houve recorte na estrutura educacional nacional. Considerando a nota do IDEB como um indicador de qualidade da educação, optou-se por um recorte a partir das notas dos anos iniciais do ensino fundamental (Figura 1).

Figura 1 - Fluxo da pesquisa para definição dos municípios



Fonte: Autoria própria segundo parâmetros de pesquisa do site do IDEB (2022).

A lista dos municípios selecionados e os seus dados socioeducacionais estão apresentados na tabela 01.

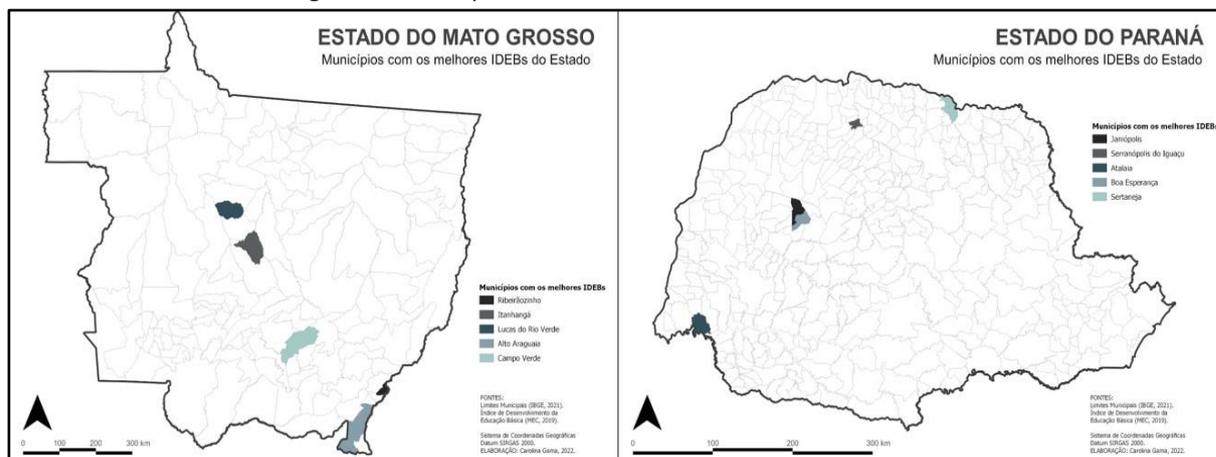
Tabela 1 - Lista dos municípios selecionados para a pesquisa

Município	IDEB	População estimada (2021)	IDHM (2010)	IDHM Educação (2010)	Taxa de alfabetização (6 a 14 anos) 2010
MATO GROSSO (11º)					
Ribeirãozinho	7,5	2.439	0,692	0,595	95,9%
Itanhangá	6,8	7.030	0,710	0,597	97,10%
Lucas do Rio Verde	6,7	69.671	0,768	0,710	97,5%
Alto Araguaia	6,6	19.714	0,704	0,612	96,7%
Campo Verde	6,6	44.033	0,750	0,670	98,10
Média Estadual	5,7	3.567.234	0,725	0,635	-
PARANÁ (2º)					
Janiópolis	8,8	4.948	0,696	0,593	99%
Serranópolis do Iguaçu	8,5	4.460	0,762	0,662	100%
Atalaia	8,3	3.871	0,736	0,660	99,6%
Boa Esperança	8,3	3.991	0,720	0,673	99%
Sertaneja	8,3	5.149	0,725	0,651	99,6%
Média Estadual	6,4	11.597.484	0,749	0,668	-
Média Nacional	5,7	212.600.000	0,727	0,637	98,2%

Fonte: Autoria própria (2022), com base IDEB (2019); IBGE (2022).

A localização de cada um dos municípios selecionados para esta pesquisa dentro do território de seu respectivo estado encontra-se representada na Figura 2.

Figura 2 - Municípios com os melhores IDEBs dos estados do Mato Grosso e Paraná



Fonte: Elaborado por Carolina Gama (2022), a partir de dados do IDEB.

Foram utilizados como instrumentos na coleta de dados: pedido de acesso à informação às SMEs selecionadas embasado na Lei de Acesso à Informação e o levantamento de dados públicos divulgados na internet em sites governamentais e/ou oficiais e redes sociais oficiais. As informações levantadas foram analisadas pela técnica de análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2016), é uma técnica amplamente utilizada para dados qualitativos a partir da análise das comunicações. As duas categorias de análise utilizadas nesta pesquisa foram: implementação de políticas públicas e capacidades administrativas, definidas conceitualmente por meio das definições constitutivas e operacionalmente através das definições operacionais.

3 CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELAS SMEs

A pandemia da covid-19 desafiou governantes, expôs fraquezas do sistema público em suas mais diversas áreas, mas também fez com que inovações surgissem para enfrentar a crise. Políticas sociais intersetoriais precisaram ser desenhadas e implementadas para atenderem, principalmente, a população mais vulnerável que dependia dos sistemas públicos de saúde, educação, assistência social, previdência e dentre outros. A saúde foi, sem dúvida, a área com mais intervenção e ajustes e, também, a que editou mais normas.

A educação, objeto deste trabalho, viu-se frente ao desafio das salas de aulas vazias e políticas educacionais emergenciais precisaram ser planejadas e implementadas em um curto período de tempo. Neste cenário, as capacidades administrativas dos órgãos públicos educacionais ficaram em evidência para a sociedade. A sociedade observou a capacidade do estado em resolver os problemas impostos pela pandemia.

Pensando na abrangência deste estudo, os municípios selecionados já possuíam um diferencial: as capacidades administrativas aptas a colocá-los no ranking dos 5 melhores IDEBs do Estado.

Lodge e Wegrich (2014) apontam quatro tipos de capacidades administrativas que consideram centrais para qualquer tentativa de solução de problemas, e defendem que a inovação está associada à capacidade de resolução de problemas do estado contemporâneo. Segundo os autores, qualquer instrumento de

intervenção pública requer uma compreensão sobre suas capacidades para que tenham o efeito planejado. As capacidades administrativas, segundo Lodge e Wegrich (2014), são classificadas em capacidade de entrega, coordenação, regulatória e analítica.

3.1 Capacidade regulatória

A capacidade regulatória tem grande influência do Estado regulador, que detém competência de controle sobre as dinâmicas sociais e econômicas. Refere-se à habilidade do Estado em assegurar a previsibilidade e a transparência baseado em sua discricionariedade (LODGE; WEGRICH, 2014).

Antes de partir para a análise da capacidade regulatória dos municípios selecionados, é importante retomar alguns pontos que balizaram suas ações. As ações regulatórias partiram do princípio da cooperação entre os entes federados, mas também respeitaram sua autonomia e realidade socioeconômica e socioespacial.

O primeiro ato regulatório deste período pandêmico é exatamente do Ministério da Educação, que é um órgão da administração federal direta, responsável pela elaboração e execução da Política Nacional de Educação e sua competência abrange desde o ensino infantil até o ensino superior. Na sequência, ainda no nível federal, excetuando-se algumas leis editadas pelo governo federal, é o Conselho Nacional de Educação que passa a ditar os rumos da educação emergencial. E paralelamente, observa-se a atuação dos Conselhos Estaduais de Educação do Mato Grosso e do Paraná.

É salutar compreender que a Portaria do MEC nº 343, de 17 de março de 2020, que tratou da substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais/remotos é o principal marco regulatório deste período, pois é esta “autorização” que permite que os sistemas de ensino se organizem para a oferta das atividades pedagógicas não presenciais. Outro marco é o Parecer nº 5, de 28 de abril de 2020, do CNE, que trouxe possibilidade de reorganizar o calendário escolar e computar as atividades não presenciais para composição da carga horária anual.

Apoiado nestes documentos, o CEE/PR emitiu sua primeira deliberação, em 31 de março de 2020, trazendo orientações para o sistema estadual de ensino e deixando livre a adesão pelos municípios que possuísem sistema próprio de ensino. Já o CEE/MT editou sua primeira resolução normativa, nº 002/2020, voltada apenas para o sistema de ensino estadual.

A própria LDB, no § 4.º do art. 32, já autorizava o ensino à distância no ensino fundamental para fins de complementação da aprendizagem ou em situações de emergência. Em face da existência de norma, o MEC e os Conselhos regulamentaram a forma de oferta e justificaram o estado de emergência.

Dos municípios estudados, apenas Alto Araguaia (MT) e Sertaneja (PR) informaram não ter editado normativas ou leis municipais para adequação das atividades desenvolvidas durante a pandemia. Alto Araguaia justificou ter seguido aquelas editadas pela SEDUC por não ter sistema de ensino próprio. Os demais municípios afirmaram ter editado leis e normativas para adequações no período e

que as mesmas estão disponíveis para consulta no site dos municípios, atendendo a transparência pública.

Quanto aos repasses do FUNDEB durante a pandemia, 9 SMEs declararam ter recebido o valor estimado em 2020 e apenas 1 SME, um valor acima do estimado. Já em 2021, esse cenário apresentou-se de maneira diferente: 6 receberam o valor estimado, 1 abaixo do estimado e 3 declararam ter recebido um valor maior do que o estimado. Considerando a suspensão das aulas presenciais, 3 SMEs realizaram remanejamentos orçamentário-financeiros para atender a particularidades ocasionadas pela pandemia.

Abordados sobre as ações da SME para garantir a aplicação dos recursos financeiros previstos pela educação durante a pandemia, as respostas refletiram a realidade local e a adaptação ao momento adverso de suspensão das aulas presenciais. As ações vão desde o diálogo com outras secretarias, atendimento da demanda das escolas, até a reorganização dos recursos para reforma e ampliação das escolas.

Aquisição de 2 veículos, aquisição do sistema apostila de educação – SEFE, compra de 40 notebooks, os quais foram distribuídos nas escolas da rede municipal, sendo 1 notebook para o uso de 2 professores (SME Alto Araguaia/MT).

Os recursos foram aplicados da mesma forma (do período anterior à pandemia) (SME Serranópolis do Iguaçu/PR).

Seguimos com o planejamento e inserimos ações que garantissem o retorno seguro das aulas presenciais, tanto assim foi que já retornamos o presencialmente em novembro de 2020 (SME Itanhangá/MT).

Manutenção das escolas e manutenção da frota (SME Janiópolis/PR).

Na concretização destas ações, os municípios mato-grossenses adotaram medidas mais congruentes no sentido de priorizar o atendimento às metodologias adotadas para o ensino remoto, com destaque para Itanhangá, Alto Araguaia e Campo Verde. O município paranaense que se destacou neste sentido foi Boa Esperança. As ações adotadas pelos municípios estudados para garantir a aplicação dos recursos da educação estão apresentadas na Figura 3, separados por estado e indicando ações que foram comuns às regiões.

No que se refere a reformas e melhorias nas instalações físicas das escolas das redes municipais objeto deste estudo, em 90% dos municípios houve algum tipo de adaptação ou melhoria, inclusive adaptando as unidades para os protocolos de prevenção ao coronavírus, merecendo destaque o município de Itanhangá, que declarou:

Reformamos todas as unidades escolares, trocamos parque infantil, construímos quadra escolar, informatizamos as salas de aulas com notebookse datashow, adquirimos mobílias novas e materiais didáticos específicos (SME Itanhangá/MT).

Figura 3- Ações das SMEs para garantir a aplicação dos recursos



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Em relação aos cortes orçamentários na pasta da educação, amplamente divulgados na mídia, considerando os anos de 2020 e 2021, apenas o município de Atalaia (PR) declarou ter recebido um valor abaixo do estimado. Boa Esperança, Serranópolis do Iguaçu (PR), Itanhangá e Ribeirãozinho (MT) receberam um valor maior que o estimado. E, somente Atalaia, Janiópolis (PR) e Campo Verde (MT) fizeram adequações orçamentárias para atender as particularidades da pandemia. As SMEs relataram que a pandemia foi um tempo para organizar os recursos e atender as demandas, tanto aquelas ocasionadas pela implementação das políticas emergenciais como aquelas que já estavam no planejamento.

Considerando que a Secretaria Municipal de Educação representa em esfera municipal o que representa o Ministério da Educação a nível federal, buscou-se compreender como se estabeleceu essa relação durante o período pandêmico e o que se observou foi um papel meramente burocrático. Esse papel meramente burocrático do Ministério da Educação também foi identificado e discutido por Santos e Correia (2021).

Segundo os relatos obtidos no levantamento de informações, a visão em relação ao MEC é que este se limitou a emitir a normativa que autorizou a substituição das aulas presenciais pelas aulas em meios digitais (Portaria nº 343/2020) e aos municípios coube a leitura de informativos, materiais e resoluções para as adequações necessárias, o que fica claro em algumas declarações:

Pouca participação, só contribui com a normatização via CNE e na resolução dos kits de alimentação escolar (SME Itanhangá/MT).

Acatando todas as orientações, normativas e determinações (SME Serranópolis do Iguaçu/PR).

Muito confuso! Não tínhamos certeza em como organizar nossos trabalhos (SME Ribeirãozinho/MT).

Nas informações levantadas, é possível notar que as SMEs esperavam uma atuação para além da capacidade regulatória por parte do órgão, com a integração das capacidades de coordenação e analítica para concretização das políticas educacionais emergenciais e organização do sistema educacional nacional.

O Conselho Nacional de Educação, as Secretarias Estaduais e os Conselhos Estaduais de Educação tiveram mais protagonismo nesse sentido. O próprio Parecer nº 11/2020 do CNE demonstra em sua elaboração a ampliação da gestão democrática, buscando conhecer diferentes realidades quando proporciona a participação de representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais, do Conselho Nacional de Secretários de Educação e da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação.

Na visão de Lodge e Wegrich (2014), a dispersão das funções regulatórias representa um desafio aos órgãos reguladores, especialmente quando são de responsabilidade de diferentes entes federados. No âmbito regional, tanto MT quanto PR editaram normativas via CEE visando à organização das atividades e orientação dos sistemas de ensino. Durante a pandemia, a capacidade regulatória das SMEs sustentou-se, principalmente, na Portaria do MEC nº 343/2020 e no Parecer do CNE nº 05/2020. Neste sentido, o estado do Paraná apresentou maior suporte às Secretarias Municipais de Educação através da edição de normas e orientativos que também respaldaram os municípios na tomada de decisão. As SMEs desta pesquisa conseguiram readequar o calendário do ano letivo de 2020 de forma a finalizá-lo dentro do planejado antes da pandemia e sem prejuízo do próximo ano letivo, apoiados nas resoluções federais e estaduais que permitiram a flexibilização da carga horária e dos dias letivos na modalidade de ensino remoto temporário.

3.2 Capacidade analítica

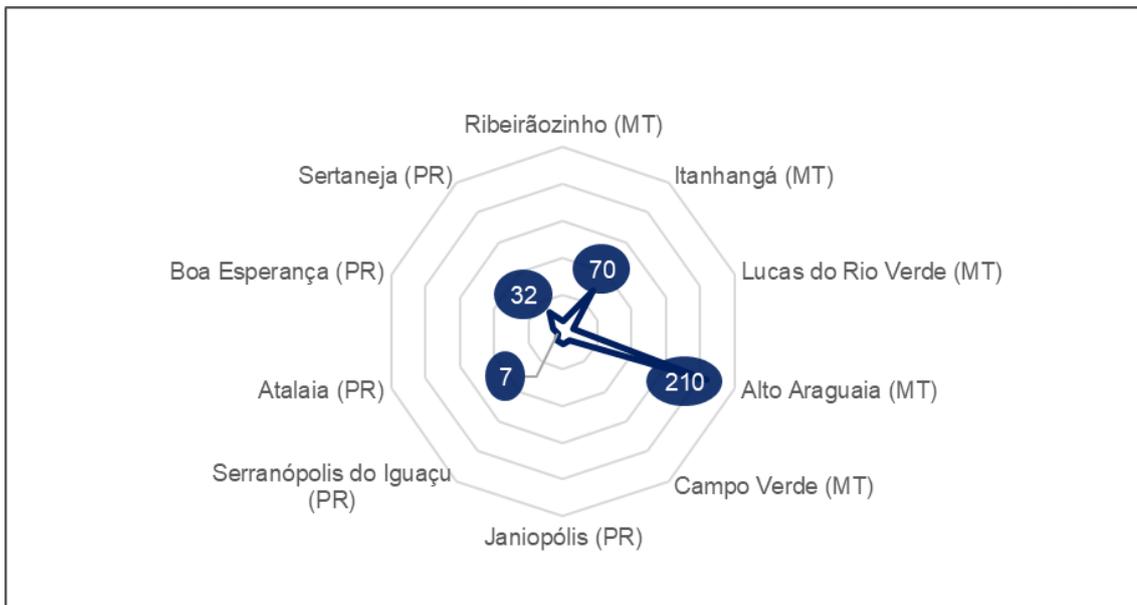
A capacidade analítica é a maneira pela qual os governos são informados sobre as projeções futuras e o andamento atual de suas ações. Reflete uma demanda por políticas baseadas em evidências através da compreensão de como os Estados se estruturam para coletar, organizar e disseminar informações (LODGE; WEGRICH, 2014).

A organização e disseminação das informações à sociedade exigiu rapidez e planejamento por parte das SMEs bem como a implementação das ações e os ajustes necessários à oferta das atividades pedagógicas não presenciais. Isso foi possível a partir dos atos regulatórios emitidos pelo MEC e CNE, com posteriores edições de normas estaduais e municipais de amparo legal para as ações.

A média entre a suspensão das aulas e o início das atividades pedagógicas não presenciais (remotas) em 8 dos 10 municípios foi de 16 dias, variando entre 7 e 32 dias. Os outros dois municípios, Itanhangá e Alto Araguaia, demoraram cerca de 2 e 7 meses, respectivamente, para retomarem as atividades, conforme pode ser observado nos gráficos 1 e 2.

Considerando os anos iniciais do ensino fundamental, no Brasil, foram, em média, 78 dias de escolas totalmente fechadas (OECD, 2021). Em 8 das 10 SMEs estudadas a retomada das atividades, após a suspensão presencial, aconteceu em até 32 dias, sendo que em 7 delas o retorno se deu em até 17 dias.

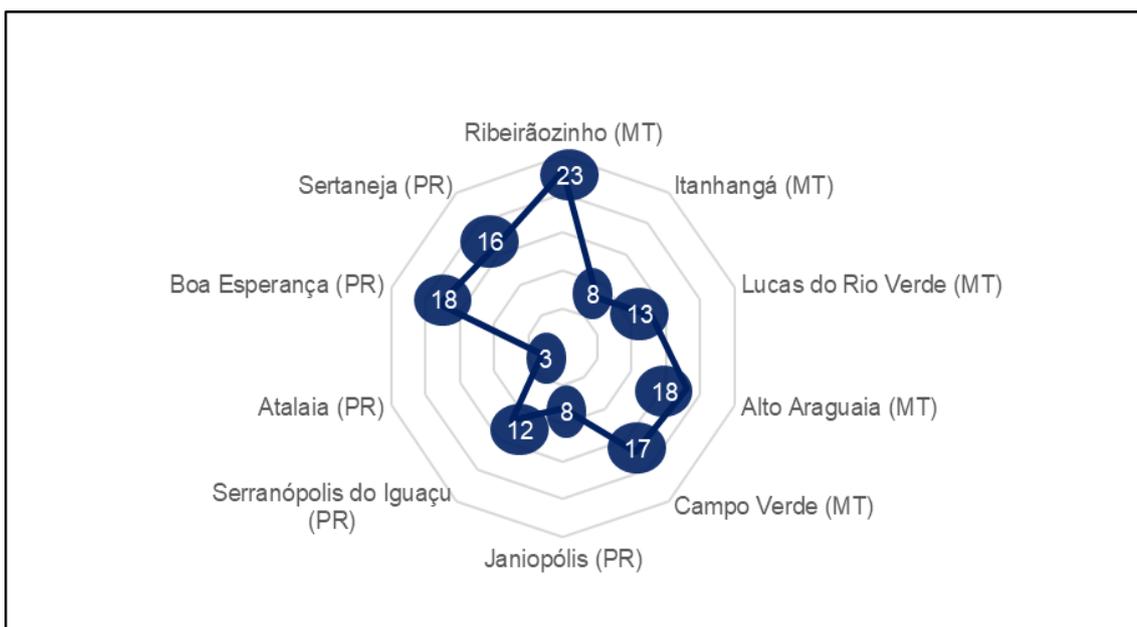
Gráfico 1 - Intervalo entre suspensão presencial e início das atividades remotas (dias)



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Por outro lado, Itanhangá foi o primeiro município de Mato Grosso a retomar as aulas presenciais, o que aconteceu ainda no ano de 2020, demonstrando uma capacidade de autoavaliação e planejamento. O tempo médio para retomada presencial nos municípios paranaenses foi de 11,5 meses, sendo o mínimo de 3 meses e o máximo de 18 meses. Já nos municípios mato-grossenses, a média foi de 15,8 meses para a retomada, oscilando entre 8 meses e 23 meses (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Tempo entre suspensão presencial e o retorno presencial (em meses)



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

A capacidade de captar e analisar as normas que estavam sendo editadas a nível federal e estadual, de planejar e implementar rapidamente as políticas emergenciais influenciou de sobremaneira a capacidade de entrega das SMEs estudadas que se mostraram iguais às do estado, no caso do Paraná, e superiores no caso do Mato Grosso, quando analisamos o intervalo entre suspensão presencial e início das atividades remotas. Somente a SME de Alto Araguaia, ao seguir as normas estaduais, ficou acima da média estadual e nacional.

É possível inferir a partir dos dados levantados que a tomada de decisão considerou a realidade socioeconômica e a distribuição socioespacial da rede de ensino municipal. A medida adotada por todos os municípios pesquisados foi a entrega de material impresso, inclusive realizando entregas nas residências localizadas na zona rural, com explicações e esclarecimentos de dúvidas através de grupos em aplicativos de comunicação em tempo real.

Neste trabalho, as capacidades analíticas foram ponderadas a partir de informações sobre participação da sociedade civil e de outros setores na tomada de decisões, comunicação com as famílias, estratégia adotada para o atendimento não presencial dos estudantes, forma de apoio e orientação para os pais/responsáveis, acompanhamento das atividades realizadas pelos alunos, equidade, avaliação diagnóstica após retorno presencial e medidas adotadas para mitigação do impacto da pandemia sobre a educação do município.

A participação social é a condição primordial para uma gestão democrática e essa discussão fundamenta-se na responsabilidade social, entendida como um compromisso para o fim das desigualdades nas relações de poder e na efetivação de objetivos educacionais (BOGASTSCHOV et al., 2012; LÜCK, 2009). A efetivação da participação social ocorre em um processo dinâmico e complexo em constante transformação, incorpora as especificidades locais, múltiplas formas de organização e diferentes procedimentos onde o espaço de diálogo se concretiza.

Neste sentido, buscou-se compreender a participação da sociedade e/ou suas representações nas decisões das ações adotadas durante a pandemia e em todos os municípios pesquisados houve participação social, diferindo quanto aos partícipes. O gráfico 3 demonstra o tipo de participação social por setores.

Gráfico 3 - Tipo de Participação Social por nº de SMEs no início das atividades remotas

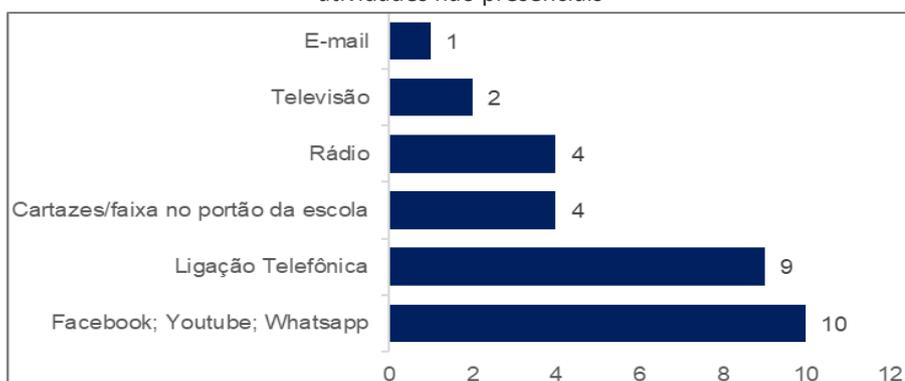


Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Em todos os municípios, os diretores das escolas públicas e o conselho municipal de educação participaram da discussão e tomadas de decisões sobre as mudanças emergenciais para implementação das atividades não presenciais; já a participação dos professores e representantes de pais/estudantes em tais debates ocorreu em 9 municípios. Os municípios que mais diversificaram a participação foram Lucas do Rio Verde, Itanhangá e Campo Verde, vale ressaltar que Itanhangá ainda registrou a participação da Secretaria de Saúde e do Conselho Tutelar nas discussões. Já Serranópolis do Iguaçu e Janiópolis limitaram a discussão apenas ao setor educacional (CME, diretores de escolas públicas, professores e representantes de pais/estudantes).

O meio mais utilizado para a comunicação do início das atividades pedagógicas não presenciais foram aplicativos de mensagem instantânea (Whatsapp) e as redes sociais (Facebook), seguido pela ligação telefônica. Outras medidas adotadas em menor escala foram os meios de comunicação de grande alcance (rádio e televisão), cartazes/faixas e envio de e-mail (Gráfico 4). O município que mais diversificou as estratégias de comunicação foi Lucas do Rio Verde.

Gráfico 4 - Meios de comunicação utilizados pelas SMEs para avisar sobre o início das atividades não presenciais

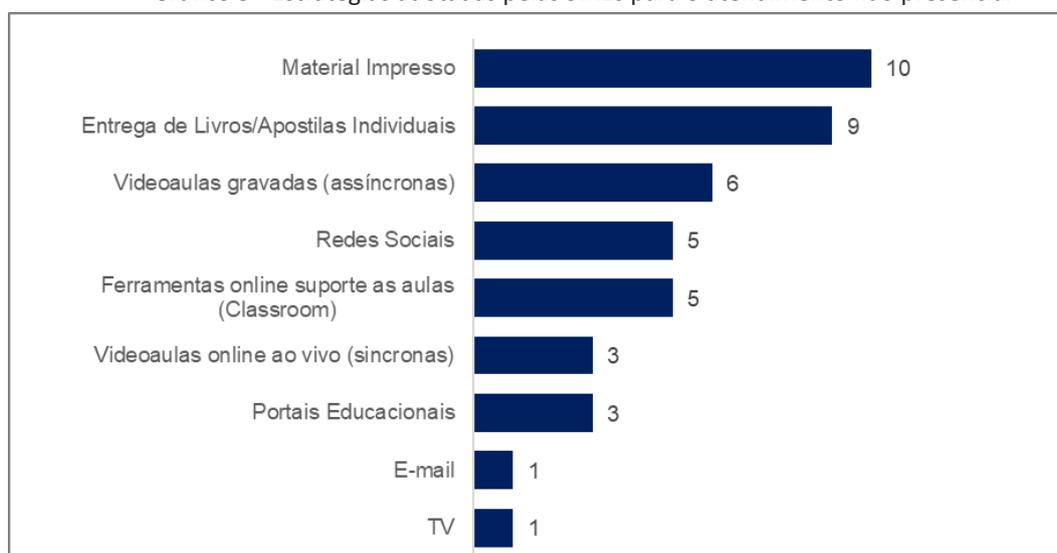


Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Em relação à estratégia adotada para o atendimento não presencial, cada município colocou em prática aquelas mais condizentes com a realidade de sua rede de ensino, considerando as peculiaridades do seu público. Neste sentido, os municípios que indicaram mais estratégias utilizadas para o atendimento não presencial dos alunos foram Campo Verde, Ribeirãozinho e Atalaia.

A entrega de material impresso foi utilizada em todos os municípios e a entrega de livros e/ou apostilas individuais, em 9 municípios. As videoaulas assíncronas, a utilização de ferramentas on-line de suporte a aulas (Google Classroom) e as redes sociais foram alternativas para 5 municípios. Outras estratégias utilizadas foram: videoaulas on-line ao vivo (síncronas), utilização de portais educacionais, envio de e-mails com o material e a TV (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Estratégias adotadas pelas SMEs para o atendimento não presencial



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Questionadas se acreditavam que a metodologia de ensino adotada para o atendimento não presencial conseguiu garantir a equidade no acesso para seus alunos, 7 SMEs responderam que sim e 3 que não. Entre os motivos relatados por aquelas que disseram não ter atingido a equidade, estão a dificuldade de acesso à internet, principalmente dos estudantes da zona rural, e a realidade socioeconômica diversa de seus alunos. Os relatos das SMEs que disseram ter atingido a equidade demonstram preocupação em fazer a informação chegar à comunidade, busca ativa contínua, efeito assertivo das decisões tomadas e conjunção de esforços para levar até a casa do estudante, inclusive na zona rural, os materiais impressos.

Ofertávamos digitalmente e impresso, sendo que, caso necessário, levávamos a residência do aluno (SME de Atalaia/PR).

A comunicação pela mídia escrita e falada conseguiu atingir a todos os responsáveis sobre o novo momento dentro da escola. As orientações para as unidades escolares, acerca da motivação de seus professores, alunos e comunidade escolar em geral tiveram efeitos assertivos, uma vez que a participação se efetiva sempre mais (SME de Campo Verde/MT).

Foi ofertada várias metodologias para que chegassem a todos os alunos desde a idade da creche até os alunos do ensino fundamental nos anos finais (SME Lucas do Rio Verde/PR).

O acompanhamento das atividades durante esse período baseou-se nas metodologias de ensino não presencial adotadas. O acompanhamento, a correção das atividades realizadas pelos alunos, independentemente de ser impresso ou virtual, e a devolutiva para os pais/responsáveis se configuraram como as principais formas de controle do sistema de ensino. Outras formas de acompanhamento foram o registro de acesso às plataformas, os formulários no Google forms, os prints de tela das aulas remotas e as fotos via Whatsapp.

Através da correção das atividades remotas, contato com os pais através de grupos de Whatsapp, ligação telefônica e chamada de vídeo com os alunos (SME Sertaneja/PR).

Tanto as atividades impressas como as realizadas no drive, quando os professores ao receber a devolutiva dos alunos, faziam a correção das mesmas analisando os resultados e as individualidades (SME Serranópolis do Iguçu/PR).

Respeitando a necessidade de distanciamento social, as redes de ensino precisaram encontrar uma maneira eficiente de apoiar os pais e/ou responsáveis a orientarem os alunos na execução das atividades remotas e isso foi realizado principalmente através da gravação de vídeos explicativos compartilhados em aplicativos de comunicação, envio das atividades até a residência dos alunos e o apoio constante por meio de aplicativos de comunicação, conforme pode ser observado no gráfico 6.

Gráfico 6 - Forma de apoio aos pais/responsáveis e estudantes na execução das atividades remotas



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Considerando que as aulas presenciais já foram retomadas nos dez municípios que fazem parte deste estudo, buscou-se compreender um pouco deste retorno, da situação que foi identificada e os encaminhamentos para mitigar possíveis déficits. A busca ativa escolar foi fortalecida em todos os municípios para o retorno presencial. Oito municípios realizaram a avaliação diagnóstica no retorno e, em 6 destes, o cenário identificado é de defasagem e dificuldade de aprendizagem de alguns alunos, em que 1 afirmou ter mantido um nível mediano e 1 declarou que está bom (Figura 4).

Figura4-Cenário da avaliação diagnóstica



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Houve prejuízos profundos com relação à aprendizagem de alguns alunos, principalmente na fase de educação infantil e primeiros anos do ensino fundamental II, mais precisamente 6º e 7º ano, uma vez que, notou-se uma defasagem nos pré-requisitos peculiares a essa etapa (SME Campo Verde/MT).

Um cenário com muitos alunos com defasagem e dificuldades de aprendizagem principalmente daqueles que não tinham auxílio dos pais em casa. Tivemos também alunos que conseguiram se sair muito bem durante o período pandêmico (SME Sertaneja/MT).

Ressalta-se que mesmo os municípios que declararam não ter realizado uma avaliação diagnóstica, compartilharam medidas para mitigação de possíveis impactos gerados pela suspensão das aulas presenciais. E, as medidas vão desde a ressocialização das crianças no ambiente escolar, passando pelo desenvolvimento de planos e programas até a formação continuada para a equipe e o apoio psicológico para alunos, família e professores. Algumas medidas descritas pelos municípios foram:

Quadro 1 – Medidas para mitigação dos possíveis impactos da suspensão das aulas presenciais

União de força com pais e/ou responsáveis.	Sondagens.	Aquisição de materiais suplementares e livros didáticos.
Acolhimento e ressocialização no ambiente escolar.	Nivelamento.	Curso de formação para gestores e pessoal do apoio.
Apoio psicológico para alunos, pais, professores e equipe escolar.	Uso de recursos tecnológicos.	Elaboração de material para atender alunos com defasagem.
Ampliação nº de turmas para redução nº de alunos/turma.	Reforço escolar.	Reforçar ações da Política Nacional de Alfabetização.
Readequação do currículo.	Apoio pedagógico no contra turno.	Parte da hora atividade – atendimento de alunos com defasagem.
Retomada dos conteúdos defasados no ano anterior.	Formação continuada dos professores.	Atendimento com profissionais especializados.
Auxiliares nas turmas de alfabetização.	Adesão aos programas governamentais: Tempo de Aprender (governo federal), Alfabetiza MT.	

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Essa preocupação das SMEs indica que, apesar do longo caminho a ser percorrido, há consciência e compromisso para superação dos prejuízos sociais, educacionais e psicológicos que a pandemia possa ter provocado na vida da comunidade escolar.

A capacidade analítica demonstrou como os municípios se organizaram para coletar as informações, dar acesso às informações/tomadas de decisões e como isso se refletiu em suas políticas educacionais emergenciais. De maneira geral, os municípios paranaenses apresentaram uma capacidade de resposta melhor que os mato-grossenses, no que se refere ao intervalo para início das atividades remotas e retorno presencial. O município de Atalaia (PR) se destacou dos demais em sua capacidade de resposta: após 7 dias da suspensão das aulas presenciais já iniciou as atividades pedagógicas não presenciais e após 3 meses houve o retorno das atividades presenciais no município. Itanhangá (MT) precisou de 70 dias para iniciar a oferta das atividades não presenciais, entretanto, foi o único município de Mato Grosso a retomar as aulas presenciais com menos de um ano, ainda em 2020, oito meses após a suspensão presencial, demonstrando uma capacidade de autoavaliação e planejamento.

A metodologia adotada pelos 10 municípios foi a entrega de material impresso, inclusive realizando entregas nas residências localizadas na zona rural, com explicações e esclarecimento de dúvidas por meio de grupos em aplicativos de comunicação em tempo real. Em relação à metodologia adotada, visando a equidade no acesso dos alunos à educação, os municípios que mais se destacaram no que compete às opções apresentadas aos alunos, com o intuito de incluir toda sua rede de ensino, atendendo às peculiaridades locais, foram Campo Verde, Ribeirãozinho (MT) e Atalaia (PR) por apresentarem entre 6 e 7 estratégias para

desenvolvimento das atividades remotas, sendo 5 delas comuns aos referidos municípios: material impresso, entrega de livros/apostilas individuais, videoaulas on-line síncronas e assíncronas e os portais educacionais.

A SME de Lucas do Rio Verde (MT) foi a que mais diversificou a comunicação sobre a retomada das atividades no sistema não presencial, bem como a participação social durante a tomada de decisões sobre os rumos da educação durante a pandemia, o que de certa forma pode ser explicado pelo tamanho da sua rede de ensino, a maior dentre os municípios selecionados. A participação social na tomada de decisões aponta para uma gestão democrática da educação do município.

Mesmo não havendo um número considerável de abandonos escolares durante a pandemia, os municípios realizaram a busca ativa escolar para garantir que todos retornassem para a escola. Neste sentido, 8 municípios realizaram avaliação diagnóstica (5 mato-grossenses e 3 paranaenses). Esta avaliação identificou um cenário de defasagem e dificuldade de aprendizado em alguns alunos de 6 municípios. As medidas de mitigação vão desde a ressocialização da criança no ambiente escolar, desenvolvimento de planos e programas, formação continuada para a equipe e os professores, até o apoio psicossocial para família e educadores.

No caso em análise, percebemos que a capacidade de captar informações do cenário emergencial, as diretrizes educacionais impostas no âmbito federal e a rápida tomada de decisão em ditar normas locais retratam parte da capacidade analítica das SMEs durante esse período de análise. Outro fato significativo é que a maioria das SMEs dialoga continuamente com todos os interessados e usuários dos serviços por meio de diversos instrumentos de comunicação possibilitando a rápida difusão de suas ações.

3.3 Capacidade de coordenação

A capacidade de coordenação, entendida como um traço institucional na concepção e implementação de políticas públicas, é aprimorada por procedimentos participativos e colaborativos (LODGE; WEGRICH, 2014). As medidas para a capacidade de coordenação concentram-se em características institucionais formais.

Foi preciso se reinventar. Os espaços educacionais se esvaziaram, não havia professores ou alunos, os corredores ecoavam o silêncio. A pandemia impôs à educação brasileira um de seus maiores desafios: a suspensão das aulas presenciais por tempo indeterminado. As redes de ensino precisaram inovar, mudar a maneira de fazer a educação chegar a todos e, para que isso acontecesse, foi preciso mensagens claras, objetivas e orientativas para toda a sociedade.

Uma nova forma de comunicação e interação precisou ser estabelecida entre SME, equipe gestora, professores e demais profissionais. Nos municípios pesquisados, os meios mais utilizados para isso foram as redes sociais (Whatsapp, Telegram), as ligações telefônicas e os e-mails. Outras formas de interação adotadas durante o período da pandemia foram reuniões e/ou formações realizadas em plataformas, como Google Meet, Teams e/ou Zoom, a utilização de blog e TV aberta, além de reuniões presenciais seguindo os protocolos do período pandêmico.

O acompanhamento por parte da SME das atividades remotas realizadas pelos professores se deu por meio de comunicados, reuniões com as coordenações pedagógicas, planejamento diário e mensal, relatórios e planos de aula, registro das aulas remotas, prints de telas com a participação dos alunos, relatos orais, planilhas no Google Drive alimentadas semanalmente, análise do conteúdo das atividades a serem encaminhadas, participação nas aulas síncronas, organização dos materiais e vídeos junto aos professores e vídeos de algumas atividades remotas realizadas pelos alunos.

A coordenação da escola esteve sempre em contato direto com os professores para dar o suporte necessário. Isso acontecia presencialmente nos dias em que o professor estava na escola e via chamadas de vídeo quando o professor estava trabalhando remotamente (SME Sertaneja/PR).

Relatos orais por parte dos coordenadores pedagógicos e vídeos de algumas atividades realizadas pelos alunos (SME Alto Araguaia/MT).

Em todos os relatos das SMEs, vê-se uma atuação ativa junto à equipe da educação municipal permeada por diálogo, apoio, orientações e suporte para realização das atividades. Nos municípios mato-grossenses, os relatos foram de: diálogo, orientações, campanha para vacinação, postura acolhedora e instrutiva, conscientização sobre a importância de se manter os protocolos sanitários, apoio e suporte aos profissionais da educação no que se refere à questão profissional e, no nível pessoal, ações voltadas à saúde mental, além do planejamento coletivo.

No início, suspendemos todas as atividades. A partir de maio retornamos parcialmente e com atendimento aos alunos de forma remota. Em setembro, iniciamos atendimentos presenciais individualizados. Em novembro, o retorno das aulas (SME Itanhangá/MT).

Já nos municípios paranaenses, os relatos incluem uma atuação ativa e satisfatória com apoio, conversas constantes, reuniões virtuais, auxílios constantes, planejamento e desenvolvimento das aulas remotas e realização de cursos de formação continuada.

A secretaria esteve a todo o momento ao lado dos professores, diretores e funcionários dando suporte logístico, com os equipamentos necessários de proteção, bem como na distribuição das apostilas das aulas remotas (SME Sertaneja/PR).

Com relação à atuação frente à sociedade, as SMEs utilizaram sua influência educadora e realizaram a conscientização sobre o coronavírus (prevenção, transmissão, tratamento), prestaram esclarecimentos e deram informações sobre a organização da educação durante o período de suspensão das aulas presenciais. Com os pais e estudantes, a relação estabelecida foi de intensa comunicação, busca de sugestões, conscientização e união de forças para que os alunos tivessem o máximo de aproveitamento e o mínimo de perdas de aprendizagem possível. Há relatos de duas iniciativas interessantes a serem registradas: uma é da SME de Ribeirãozinho, que realizou bimestralmente pesquisas de satisfação e solicitava sugestões para o ano letivo, e a outra, é a de Itanhangá, que realizou reuniões periódicas com pequenos grupos seguindo todos os protocolos de biossegurança.

Nos municípios paranaenses e mato-grossenses contemplados nesta pesquisa, houve a participação da sociedade e/ou suas representações nas decisões das ações adotadas durante a pandemia, o que demonstra um compromisso com a consolidação da gestão democrática na educação, uma vez que trouxe para o centro da decisão os representantes educacionais (diretores, professores e funcionários da educação) e os pais/estudantes, bem como o Conselho Municipal de Educação (Gráfico 1). Participaram ainda da discussão representantes de universidades, da Secretaria de Saúde, do Conselho Tutelar, de instituições privadas e dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), do Ministério Público e da Defensoria conforme a relevância aferida por cada município.

Uma gestão democrática se assenta na promoção de educação de qualidade para todos os alunos, de modo que cada um deles tenha a oportunidade de acesso, sucesso e progresso educacional com qualidade, numa escola dinâmica que oferta ensino contextualizado em seu tempo e segundo a realidade atual, com perspectiva de futuro (LÜCK, 2009, p. 70).

Bogastschov et al. (2012) complementa dizendo que a gestão democrática se concretiza nas mais diversas instâncias de participação social, e não se resume à simples colaboração da comunidade com a escola ou o sistema de ensino, mas a um forte mecanismo de representação e participação política. Para a efetivação da gestão democrática, há a necessidade da criação de espaços de diálogo, pois a inclusão da sociedade para discutir a política educacional possibilita o surgimento de uma arena democrática e de exercício da cidadania (SACOMAN, 2015).

A necessidade de políticas intersetoriais imposta pela pandemia do coronavírus fez com que os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) atuassem em diferentes áreas e esferas na tentativa de garantir a equidade e o acesso de diferentes serviços e políticas, e na educação isso não foi diferente. Nos municípios deste estudo, com maior ou menor influência, participaram das discussões e dos encaminhamentos durante a suspensão das aulas presenciais. As SMEs declararam que essa participação se deu por reuniões e no sentido de unir forças para um planejamento coletivo em prol de uma educação equânime e de qualidade mesmo durante a pandemia. Em outro panorama, as SMEs também declararam ter colocado em prática as ações que foram designadas por estes órgãos.

A participação social na tomada de decisão em um momento tão adverso faz com que o outro se sinta parte das mudanças que são implementadas. Todos os municípios da pesquisa contam com conselho municipal de educação (CME) e externaram a participação efetiva deste órgão em todas as decisões executadas nos anos de 2020 e 2021.

Apesar de não existir no Brasil legislação que obrigue um município a ter CME, em 2018, 92,8% dos municípios brasileiros (5.167 municípios) contavam com o órgão em funcionamento. Sua criação é decisão exclusiva de cada município (BORDIGNON, 2009; IBGE, 2019), encontrando respaldo legal na CF, na LDB e no PNE em sua Meta 19, e este deve ser composto por representantes do governo, da comunidade escolar, da sociedade civil em geral, por membros da SME, docentes, diretores e funcionários da rede de ensino, entre outros que forem previstos na lei de criação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2022).

Lodge e Wegrich (2014) pontuam que a capacidade de coordenação consiste também em reunir e alinhar diferentes grupos sob condições complexas, sendo que competências de liderança e comunicação assertiva ajudam a transpor fronteiras. A capacidade de coordenação das SMEs foi exigida durante toda a pandemia em seus diferentes níveis de relacionamento, do MEC aos pais e/ou estudantes, e até mesmo a sociedade em geral passou a acompanhar de perto suas ações, esperando respostas rápidas e condizentes com a realidade local.

Assim, a participação social nas decisões das políticas educacionais emergenciais trouxe para o centro das discussões e da decisão os atores sociais envolvidos no setor educacional, os representantes da sociedade em geral e os poderes legalmente constituídos. Essa iniciativa somada à existência de CME, instância democrática da estrutura educacional, demonstra a busca por decisões baseadas em comunicação, conscientização, orientação e suporte.

Quadro 1 - Síntese da capacidade de coordenação das SMEs

CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO	
Participação da sociedade na tomada de decisão.	A participação social nas decisões das ações adotadas durante a pandemia demonstra um compromisso com a consolidação da gestão democrática na educação, uma vez que trouxe para o centro da decisão os representantes educacionais, os representantes de pais/alunos, o CME, além de outras representações multisetoriais, o que favoreceu e reforçou as políticas intersetoriais que precisaram ser fortalecidas durante a pandemia.
Atuação junto ao CME.	
Presença do CME.	Geral - 10 MT - 5 PR - 5
Ações da SME junto à equipe.	Atuação ativa junto à equipe da educação municipal permeada por diálogo, apoio, orientações e suporte para realização das atividades.
Ações da SME junto à sociedade em geral.	Influência educadora colocada em prática para gerar conscientização da população sobre o coronavírus e esclarecer sobre o andamento educacional do município.
Ações da SME junto aos pais/estudantes.	Comunicação intensa, busca de sugestões, união de forças para o máximo aproveitamento e o mínimo de perdas de aprendizagem possível.
Acompanhamento das atividades realizadas pelos professores.	Comunicados, reuniões com as coordenações pedagógicas e diretores, planejamento diário e mensal, relatórios e planos de aula, registro das aulas remotas, <i>prints</i> de telas com a participação dos alunos, relatos orais, planilhas no <i>Google Drive</i> alimentadas semanalmente, análise do conteúdo das atividades a serem encaminhadas, participação nas aulas síncronas, organização dos materiais e vídeos junto aos professores e vídeos de algumas atividades remotas realizadas pelos alunos.

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base no levantamento de informações.

A capacidade de coordenação dos municípios estudados foi bem semelhante, diferindo mais na questão da participação social na tomada de decisões. Esta capacidade foi bastante influenciada pelas normas locais de contenção do novo coronavírus. Em alguns municípios, foi possível a realização de reuniões presenciais, o que pode ser um diferencial quando se fala em orientações para estudantes/famílias e capacitações da equipe. Ribeirãozinho realizou pesquisas de

satisfação bimestralmente com os diferentes atores sociais do município, buscando sugestões para a condução do ano letivo.

3.4 Capacidade de entrega

A capacidade de entrega é definida como a capacidade do estado de fazer as coisas acontecerem e está diretamente relacionada aos recursos disponíveis para garantir que a população receba os serviços (LODGE; WEGRICH, 2014, p.11, tradução livre), ou seja, o ciclo das políticas públicas associa-se à fase de implementação das políticas.

Ao se estudar duas regiões culturalmente, politicamente, economicamente e socialmente diferentes, mesmo que o objeto de estudo seja o mesmo, depara-se com especificidades que poderiam passar despercebidas, mas que geraram impactos distintos em suas gestões: a) As redes de ensino dos estados estudados estão organizadas de maneira diferente, o estado do Paraná concentra os anos iniciais do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios e os anos finais do ensino fundamental sob a responsabilidade do estado; b) Todos os municípios paranaenses contemplados nesta pesquisa possuem esta organização no sistema de ensino. Já no Mato Grosso, as responsabilidades permeiam as duas esferas, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do ensino fundamental. Dessa maneira, mesmo diante da Prerrogativa conferida pela Constituição Federal em seu art. 211 – que estabelece a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre os entes federados, sendo o ensino fundamental competência prioritária tanto dos municípios quanto dos Estados –, observa-se que no Paraná há uma divisão clara do que seria responsabilidade do município e o que seria do Estado, enquanto o Mato Grosso segue a organização mista proposta pela Carta Magna.

Outro dado relevante refere-se à educação de tempo integral no ensino fundamental nos municípios analisados: o estado de Mato Grosso registrou mais matrículas em relação ao Paraná, com destaque para os municípios de Lucas do Rio Verde e Itanhangá, que possuem escolas urbanas e rurais que oferecem o ensino em tempo integral nesta fase do ensino.

As três maiores redes de ensino da pesquisa estão localizadas no estado do Mato Grosso. Em relação ao número de matrículas, observa-se uma flutuação mínima com tendência ao crescimento, entre os anos de 2020 e 2022, em 8 dos 10 municípios. Lucas do Rio Verde se destaca com um crescimento expressivo no pós-pandemia, com aproximadamente de 3 mil matrículas a mais, porém, o crescimento não é proporcional nos anos iniciais do ensino fundamental, que mantém uma variação semelhante aos anos anteriores. Esses dados estão demonstrados na tabela 02, que apresenta os municípios da pesquisa, as matrículas no ensino fundamental (2020 a 2022) e o quantitativo de estabelecimentos de ensino.

Tabela 02 - Número de matrículas e escolas por município - Anos 2020 a 2022

MUNICÍPIO	Matrículas no Ensino Fundamental: Total e Anos Iniciais (AI)						Número Escolas
	Total 2020	EF AI 2020	Total 2021	EF AI 2021	Total 2022	EF AI 2022	
MATO GROSSO							
Ribeirãozinho	310	188	324	177	385	168	3
Itanhangá	942	505	968	540	985	970	5
Lucas do Rio Verde	9.079	5.238	9.433	5.425	12.494	5.937	21
Alto Araguaia	1.870	1.029	1.708	988	1.496	872	14
Campo Verde	5.407	2.957	5.463	3.032	5.552	4.196	19
PARANÁ							
Janiópolis	529	279	534	300	547	314	5
Serranópolis do Iguaçu	530	267	524	272	518	283	3
Atalaia	346	199	345	195	446	216	3
Boa Esperança	481	263	474	261	520	391	5
Sertaneja	557	325	562	329	654	322	7

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base no Censo Escolar e Radar da Educação do TCE/MT.

A infraestrutura da rede de ensino escolhida para este estudo é composta por 85 estabelecimentos de ensino, que atendem aproximadamente 20 mil alunos, sendo 13.669 nos anos iniciais do ensino fundamental no ano letivo de 2022. Considerando o cenário e a dinâmica da política educacional emergencial, levantou-se a infraestrutura que envolve a presença de TV, laboratório de informática, acesso à internet banda larga e fornecimento de merenda escolar nos municípios estudados (Tabela 03). A alimentação é fornecida para 99,3% dos alunos atendidos nestes municípios, a televisão está presente em 94,3% dos estabelecimentos de ensino, os laboratórios de informática existem em apenas 45,8% das escolas e o acesso à internet banda larga somente é possível em 76% das escolas. Quando se analisa a presença de laboratórios de informática e banda larga para acesso à internet, os percentuais apresentam um considerável decréscimo e mostram o tamanho do desafio enfrentado pelas SMEs na consolidação das políticas emergenciais.

Tabela 03 – Quantitativo da Infraestrutura de ensino dos municípios

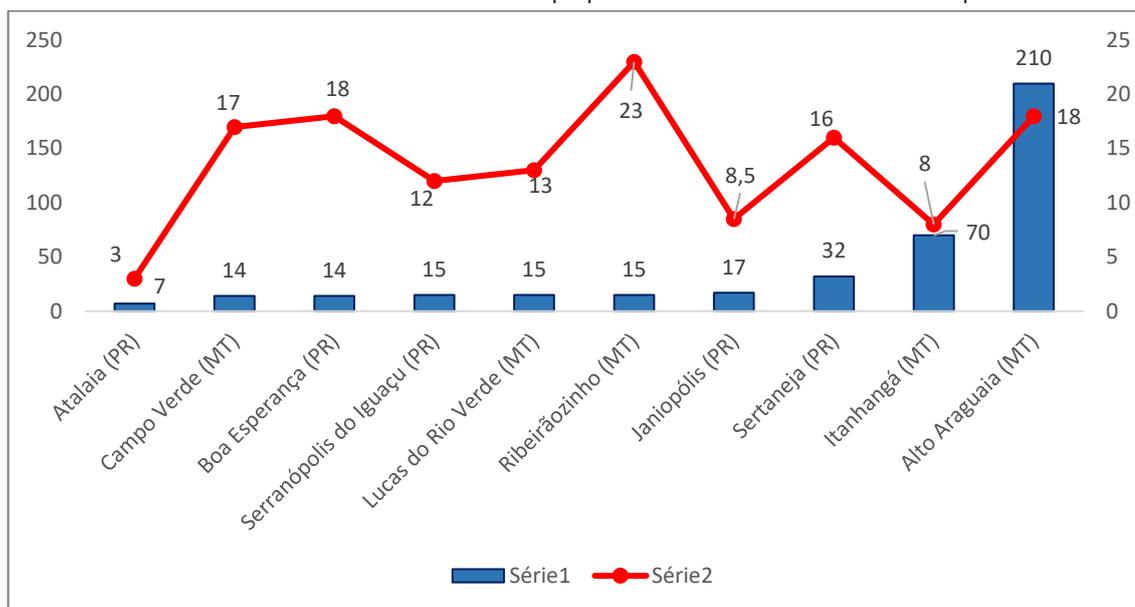
Município	Nº escolas	TV	Lab. Informática	Banda Larga	Alimentação Fornecida
Ribeirãozinho (MT)	3	75%	25%	100%	100%
Itanhangá (MT)	5	100%	57%	71%	100%
Lucas do Rio Verde (MT)	21	100%	44%	89%	93%
Alto Araguaia (MT)	14	92%	46%	77%	100%
Campo Verde (MT)	19	90%	70%	80%	100%
Janiópolis (PR)	5	86%	57%	71%	100%
Serranópolis do Iguaçu (PR)	3	100%	75%	75%	100%
Atalaia (PR)	3	100%	25%	50%	100%
Boa Esperança (PR)	5	100%	29%	57%	100%
Sertaneja (PR)	7	100%	30%	90%	100%
Total/Média	85	94,3%	45,8%	76%	99,3%

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base em informações obtidas em <<https://novo.qedu.org.br/>>.

A operacionalização da capacidade de entrega na pesquisa em tela considerou: o tempo de suspensão das aulas, o número de matriculados, o percentual de alunos que aderiram a metodologia adotada para as atividades não presenciais/ensino remoto, a destinação da verba do PNAE, as ações de suporte tecnológico aos alunos e professores e a capacitação dos professores.

No ano de 2020, as aulas foram suspensas no mês de março, seguindo os decretos estaduais. Os municípios editaram legislações próprias, que suspenderam as aulas presenciais como medida não farmacológica para contenção da transmissão do coronavírus. Os gráficos 7 e 8 são semelhantes, mas se diferem quanto à forma de apresentação dos dados. No gráfico 7, a Série 1 demonstra o intervalo entre a suspensão das aulas presenciais e o início das atividades pedagógicas não presenciais representado em dias, enquanto a Série 2 demonstra o intervalo de tempo em meses até o retorno presencial, seja no modelo híbrido ou totalmente presencial. No gráfico 8, o intervalo de tempo até o retorno presencial é apresentado em dias.

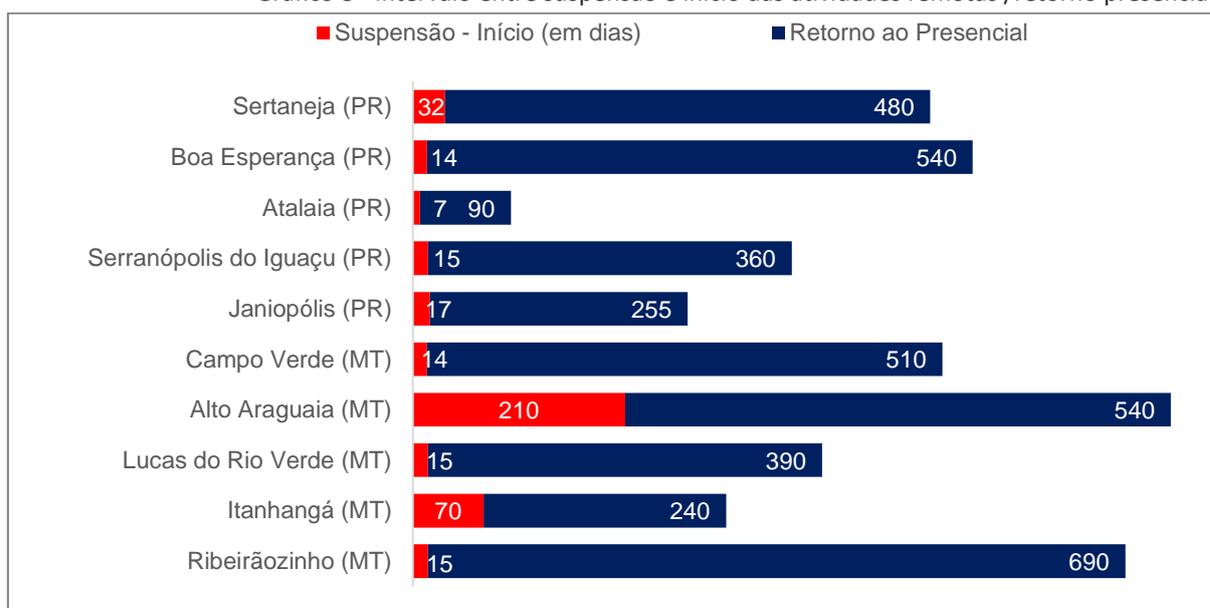
Gráfico 7 – Intervalo de tempo para tomada de decisão e retorno presencial



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Em 7 dos municípios investigados, o intervalo entre a suspensão das aulas presenciais e o início das atividades pedagógicas não presenciais foi de, no máximo, 17 dias, coincidindo com o número de municípios que fizeram a antecipação do recesso escolar. Em Atalaia (PR), o intervalo entre a suspensão das aulas presenciais e o início das atividades remotas foi de apenas 7 dias, e o município também foi o primeiro a retomar o ensino presencial, o que aconteceu 3 meses após a suspensão inicial.

Gráfico 8 - Intervalo entre suspensão e início das atividades remotas /retorno presencial



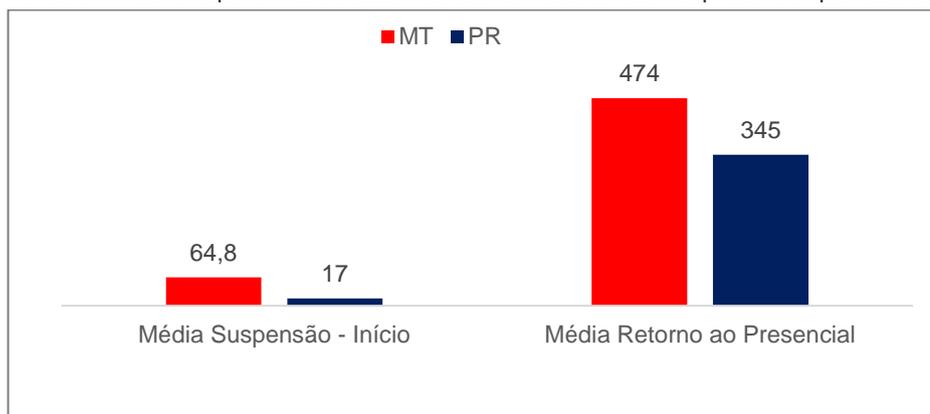
Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Alto Araguaia (MT) e Itanhangá (MT) foram os municípios que permaneceram mais tempo sem atividades pedagógicas não presenciais, sendo 210 e 70 dias respectivamente. O intervalo de Alto Araguaia coincidiu com a rede estadual de ensino do Mato Grosso, isso porque o município declarou não possuir sistema próprio de ensino e ter seguido as normas da SEDUC/MT.

Ribeirãozinho (MT) foi o município com maior tempo de suspensão das aulas presenciais, chegando a 23 meses. Merece destaque, além de Atalaia, os municípios de Itanhangá (MT) e Janiópolis (PR), que já iniciaram o ano letivo de 2021 com aulas presenciais, pois o retorno ao presencial aconteceu entre 8 e 9 meses após a suspensão.

O gráfico 9 demonstra os dados dos municípios agrupados por estado e representa a média de dias para o início das atividades remotas e para o retorno presencial em cada estado. A média dos municípios mato-grossenses se mostrou bem superior, tanto para o início das atividades remotas quanto para o retorno presencial quando comparado com a capacidade de resposta dos municípios paranaenses.

Gráfico 9 - Intervalo para início das atividades remotas e retorno presencial por estado



Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios.

Mesmo com a adversidade provocada pela pandemia da covid-19, os municípios mantiveram o encerramento do ano letivo dentro do previsto: ajustes foram necessários e autorizados pelos Conselhos Nacionais e Estaduais de Educação para que não houvesse prejuízo para os anos letivos de 2021 e 2022.

Analisando as taxas de abandono escolar disponíveis no QEdu (2022), Alto Araguaia foi o único dos 10 municípios que registrou abandono escolar nos anos pandêmicos de 2020 e 2021, sendo 0,11% e 0,14%, respectivamente. Segundo o Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da UFMG e definido por Saraiva [s.d], o abandono escolar é “a condição em que o aluno deixa de frequentar a escola durante o andamento do ano letivo, mas volta a se matricular no ano seguinte”.

Expandindo no âmbito estadual, a taxa de abandono escolar nos anos iniciais do ensino fundamental em Mato Grosso nos anos de 2020 e 2021 foi de 0,16% e no Paraná, 0,12% e 0,08% respectivamente (QEdu, 2022). Isto demonstra que os municípios com melhores IDEBs dos estados permanecem abaixo da média

estadual, sendo que os municípios paranaenses nem registraram taxas de abandono escolar, enquanto dos 5 mato-grossenses, 1 registrou uma taxa abaixo da média estadual.

Em relação à evasão escolar, que é quando o aluno não volta a se matricular (SARAIVA, [s.d]), apenas dois municípios, ambos de Mato Grosso, declararam casos, sendo que Lucas do Rio Verde só apresentou evasão no primeiro ano de pandemia, enquanto Alto Araguaia apresentou nos dois anos, com destaque para o ano de 2021, que registrou 6 casos de evasão escolar. Para um universo de pesquisa com aproximadamente 20 mil alunos, em 2020 e 2021, a evasão representou 0,015% e 0,030% respectivamente.

Em um estudo nacional da FGV sobre o “Retorno para Escola, Jornada e Pandemia”, Neri e Osório (2022) levantaram as taxas de evasão escolar na faixa entre 5 a 9 anos e 10 a 14 anos para os anos de 2019 a 2021 e os resultados mostraram que na primeira faixa etária (5 a 9 anos) subiu “de 1,41% para 5,51 entre os últimos trimestres de 2019 e 2020” (NERI; OSÓRIO, 2022, p.6) e, até o terceiro trimestre de 2021, a taxa voltou a 4,25%. Para a faixa etária de 10 a 14 anos, há um nível de quase estabilidade, com uma ligeira queda de 0,93%, em 2019, para 0,81%, em 2020 e 2021, na média móvel dos 4 trimestres do ano (NERI; OSÓRIO, 2022). Se comparado com dados nacionais apresentados pelos autores, as SMEs deste estudo, apesar de terem registrado casos de evasão, estes se mantiveram bem abaixo da média nacional.

Outro fator levantado que pode ser decisivo para o baixo índice de evasão refere-se ao percentual de alunos que aderiram à metodologia proposta pelas Secretarias Municipais de Educação para atendimento não presencial durante a suspensão das aulas presenciais: em 8 SMEs pesquisadas, a adesão foi de 100% e apenas 2 SMEs não atingiram este índice, contudo, registraram mais de 94% de adesão.

Durante o período de suspensão das aulas presenciais, apenas dois municípios informaram não ter realizado a distribuição dos alimentos adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), os demais destinaram alimentos que já estavam em estoque no ato da suspensão e organizaram outras entregas durante o ano.

É importante, no entanto, compreender as justificativas nesses dois casos: Serranópolis do Iguaçu seguiu a orientação do Ministério Público para repassar cestas com produtos básicos para complementar a alimentação das crianças pertencentes a famílias beneficiárias do Bolsa Família, enquanto Itanhangá declarou não utilizar estoque, que compras e entregas eram semanais, mas foram interrompidas com a suspensão das aulas Itanhangá ainda demonstrou o trabalho intersetorial realizado na pandemia quando relata que as famílias carentes estavam sendo assistidas pela Secretaria de Assistência Social, por isso também não sentiram necessidade de distribuição dos kits de alimentação escolar.

Entre os municípios que realizaram a distribuição, não há consenso nos números de beneficiários e de entregas, cada um se organizou conforme a realidade de sua população. Em Alto Araguaia, Campo Verde e Ribeirãozinho, todos os alunos tiveram direito ao kit de alimentação distribuído. Importante registrar a preocupação do município de Campo Verde, que, mesmo após o retorno no sistema híbrido, continuou a distribuição para aqueles alunos que estavam no remoto.

Os kits foram montados seguindo os padrões estabelecidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar e eram compostos por alimentos perecíveis (frutas, verduras, carnes, leite) e não perecíveis. As entregas dos “Kits Merenda”, como ficaram conhecidos, eram realizadas na unidade de ensino em que o estudante estava matriculado, seguindo todas as normas de distanciamento e biossegurança. Para a retirada, normalmente o familiar apresentava um documento de identificação e assinava um termo de entrega. Alguns municípios aproveitavam o momento da entrega dos alimentos para que os pais/responsáveis entregassem as atividades impressas preenchidas e retirassem novas atividades.

Lucas do Rio Verde se destacou com as iniciativas de estímulo socioeconômico para os estudantes para além da alimentação escolar: o município disponibilizou 2.000 chips com plano de acesso à internet visando incluir os estudantes e professores da rede municipal sem acesso à internet. Segundo Caetano (2021), essa medida tinha o objetivo de incluir um número próximo de 10% dos estudantes da rede que não possuíam acesso à internet.

Além do apoio aos estudantes, as SMEs foram indagadas sobre o suporte prestado aos professores para atendimento destas metodologias emergenciais implementadas e, de maneira geral, todas apresentaram ações para auxiliar os professores nesse período. Entre as ações elencadas estão a compra de equipamentos eletrônicos (notebooks, computadores, tablets) para distribuição aos professores ou às escolas e uso da categoria, empréstimo de equipamentos, planos de acesso à internet, aumento da velocidade da internet nas escolas, disponibilização de estrutura para gravação de aulas e/ou para realização das aulas síncronas, realização de cursos e treinamentos e apoio on-line para execução das atividades. É notável a preocupação em prosseguir, mesmo no momento adverso imposto pela pandemia, com as formações continuadas e as capacitações para os trabalhadores da educação, especialmente para os professores desses municípios.

A seguir, apresenta-se um quadro síntese da capacidade de entrega dos municípios.

Quadro 03 - Síntese da capacidade de entrega dos municípios selecionados por região

CAPACIDADE DE ENTREGA			
	GERAL	MT	PR
Tempo de suspensão das aulas presenciais.	entre 03 e 23 meses	entre 08 e 23 meses	entre 03 e 18 meses
Nº de matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental.	11.250	9.917	1.333
% de alunos que aderiram à metodologia.	99,3%	98,6%	100%
Taxa de evasão (média 2020-2021).	0,022%	0,025%	Não houve
Ações de suporte tecnológico aos professores.	Aquisição de <i>notebooks</i> , computadores, <i>tablets</i> Empréstimo de equipamentos. Planos de acesso à internet Aumento da velocidade da internet nas escolas. Estrutura para gravação de aulas. Estrutura para realização de aulas síncronas. Cursos e treinamentos para execução das atividades remotas. Apoio <i>on-line</i> .	Empréstimo de equipamentos (4). Estrutura para gravação das aulas (4). Plano de acesso à internet ou aumento da velocidade da internet (2). Cursos/Treinamentos (2). Estrutura para aula síncrona (1). Apoio <i>on-line</i> (1). Chip de Celular (1).	Empréstimo de equipamentos (4). Estrutura para gravação das aulas (4). Apoio <i>on-line</i> (4). Plano de acesso à internet (4). Cursos/Treinamentos (1). Computadores (1).
Destinação dos alimentos doPNAE	Entrega dos alimentos da merenda escolar para as famílias dos estudantes.		
	8	4	4

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com base no levantamento de informações.

A capacidade de entrega é aquela que remete às ações concretas do Estado e envolve todos os recursos disponíveis, sejam eles humanos, materiais ou orçamentários que viabilizam a implementação de uma política pública (LODGE; WEGRICH, 2014). No período pandêmico, a capacidade de entrega das SMEs foi altamente exigida, o objetivo era fazer o ensino chegar para todos os alunos matriculados em suas redes de educacionais e que o impacto na aprendizagem fosse o mínimo possível.

Para isso, as SMEs se mobilizaram rapidamente para iniciar as atividades não presenciais. Os municípios paranaenses se destacaram com um tempo de resposta

menor, iniciando as atividades remotas entre 7 e 32 dias, utilizando a antecipação do recesso escolar para a organização das atividades e retomando o ensino presencial ou híbrido entre 3 e 18 meses da suspensão do ensino presencial. Dentre eles, merece destaque Atalaia, que iniciou as atividades remotas após 7 dias da suspensão do presencial e teve o retorno presencial já em maio de 2020, apenas três meses após o início do cenário pandêmico na educação municipal.

Já o município mato-grossense de Lucas do Rio Verde se destacou em ações de suporte tecnológico para os alunos. No suporte tecnológico para os professores, o destaque é dos municípios paranaenses, principalmente para Atalaia e Boa Esperança, que disponibilizaram computadores e tablets para os professores desenvolverem suas atividades.

A adesão por parte dos estudantes e das famílias às novas metodologias para ensino não presencial foi de 99,3% nos municípios da pesquisa e isso pode explicar a baixa taxa de abandono escolar e evasão. O único município que apresentou casos de abandono escolar foi Alto Araguaia, já a evasão foi registrada em Lucas do Rio Verde (2020) e Alto Araguaia (2020 e 2021). Traçando um paralelo, Alto Araguaia foi o município em que os alunos ficaram mais tempo sem nenhum tipo de atividade não presencial, o que pode ter comprometido o vínculo aluno-escola.

3.5 Síntese das capacidades administrativas adotadas pelas SMEs

A SME de Atalaia (PR) se sobressaiu na análise de todas as capacidades administrativas em relação aos demais municípios. As capacidades administrativas da SME de Janiópolis (PR) não apresentaram destaque individual. As capacidades administrativas mais marcantes em cada SME estão demonstradas na Figura 5.

Figura 5 – Capacidades Administrativas das SMEs



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A seguir, apresenta-se uma síntese (Quadro 4) das capacidades administrativas das SMEs por região:

Quadro 04– Síntese das capacidades administrativas das SMEs por região

Regiões	MT	PR	GERAL
CAPACIDADE REGULATÓRIA			
Leis/Normas.	4	4	8
Recursos 2020. Recursos 2021.	5 estimado. 3 estimado e 2 maior	4 estimado e 1 maior. 3 estimado, 1 maior e 1 menor.	9 estimado e 1 maior. 6 estimado, 3 maior e 1 menor.
Relação MEC.	Burocrática e meramente regulatória.		
<p>Figura 6 - Ações das SMEs para garantir a aplicação dos recursos</p>			
Fonte: Elaborado pela autora (2022).			
CAPACIDADE ANALÍTICA			
Intervalo suspensão e ensino remoto	entre 14 e 210 dias	entre 07 e 32 dias	entre 07 e 210 dias
Participação decisória	Presente em todas as SMEs, diferindo quanto aos partícipes e reforçando a gestão democrática		
Metodologias adotadas no ensino remoto	Material impresso, entrega de livros/apostilas individuais, portais educacionais		
	videoaulas assíncronas (4), ferramenta <i>on-line</i> de suporte às aulas (3), redes sociais (2), videoaulas síncronas (2), <i>e-mail</i>	videoaulas assíncronas (2), ferramenta <i>on-line</i> de suporte às aulas (2), redes sociais (3), videoaulas síncronas, TV	videoaulas assíncronas (6), ferramenta <i>on-line</i> de suporte às aulas (5), redes sociais (5), videoaulas síncronas (3), TV, <i>e-mail</i>
	Redes sociais e aplicativos de mensagens (<i>Youtube, Facebook, Whatsapp</i>)		

Comunicação retomada das atividades	ligação telefônica (4), rádio, cartazes/faixas no portão das escolas, tv, e-mail	ligação telefônica (5), rádio, cartazes/faixas no portão das escolas, tv, e-mail	ligação telefônica (9), rádio, cartazes/faixas no portão das escolas (4), tv, e-mail
Equidade	3 Sim - 2 Não	4 Sim - 1 Não	7 Sim - 3 Não
Apoio e orientação aos pais/responsáveis	Gravação de vídeos explicativos compartilhados em aplicativos de comunicação instantânea		
	envio de atividade até a residência do aluno (4), apoio para realização das atividades via aplicativo de comunicação (3)	envio de atividade até a residência do aluno (5), apoio para realização das atividades via aplicativo de comunicação (4)	Envio de atividade até a residência do aluno (9), apoio para realização das atividades via aplicativo de comunicação (7)
Acompanhamento das atividades dos alunos	Acompanhamento, correção das atividades, <i>feedbacks</i> para os pais/responsáveis, registro de acesso nas plataformas, formulários no <i>Google Forms</i> , <i>prints</i> de tela das aulas síncronas e fotos		
CAPACIDADE DE ENTREGA			
Nº de matrículas nos anos iniciais EF	9.917	1.333	11.250
Tempo de suspensão presencial	entre 08 e 23 meses	entre 03 e 18 meses	entre 03 e 23 meses
Antecipou o recesso escolar	3 - Sim	4 - Sim	7 - Sim
Percentual de adesão ao ensino remoto	98,6%	100%	99,3%
Taxa de evasão	0,025%	Não houve	0,022%
Alimentos PNAE as famílias dos estudantes	4 - Sim	4 - Sim	8 - Sim
Ações suporte tecnológico ALUNO	Apenas Lucas do Rio Verde (MT), que forneceu <i>chip</i> para celular e acesso à internet para os alunos de sua rede de ensino.		
Ações suporte tecnológico PROFESSOR	Empréstimo de equipamentos, estrutura para gravação das aulas, acesso à internet, cursos/treinamentos, apoio <i>on-line</i> , computadores.		
	Aumento velocidade de conexão, estrutura para aula síncrona, <i>chip</i> celular, <i>notebooks</i> .	<i>Tablets</i>	<i>Notebooks</i> , <i>tablets</i> , aumento da velocidade de conexão nas escolas, estrutura para aula síncrona.

Plataforma digital	3 - Sim	4 - Sim	7 – Sim
CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO			
A capacidade de coordenação dos municípios estudados foi bem semelhante, diferindo mais na questão da participação social na tomada de decisões. Esta capacidade foi bastante influenciada pelas normas locais de contenção do novo coronavírus.			

Fonte: Elaborado pela autora (2022), com dados do Pedido de Acesso à Informação aos municípios

É importante lembrar que, nesta pesquisa, o Pedido de Acesso à Informação foi direcionado às SMEs e não aos demais atores envolvidos no processo (professores, funcionários, estudantes, famílias e sociedade). Logo, o ponto de vista apresentado aqui é enquanto órgão executor local e não daqueles que receberam o serviço efetivamente ou que foram coordenados. Talvez se algumas perguntas fossem reproduzidas para a equipe, a família, os estudantes e/ou a sociedade as respostas fossem diversas das analisadas neste estudo.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às capacidades administrativas adotadas pelas SMEs para implementar políticas educacionais emergenciais durante o período da pandemia covid-19, é importante a ressalva de que os municípios selecionados já possuíam um diferencial: capacidades administrativas capazes de colocá-los no ranking dos 5 melhores IDEBs do estado.

Na pandemia, as capacidades administrativas dos órgãos públicos educacionais ficaram em evidência para a sociedade. Dessa forma a sociedade pôde observar a capacidade do estado em resolver os problemas impostos pela pandemia. A capacidade regulatória das SMEs sustentou-se, principalmente, na Portaria do MEC nº 343/2020 e no Parecer do CNE nº 05/2020. Neste sentido, o estado do Paraná apresentou maior suporte às Secretarias Municipais de Educação através da edição de normas e orientativos que também respaldaram os municípios na tomada de decisão.

De maneira geral, os municípios paranaenses apresentaram uma capacidade de resposta melhor que os mato-grossenses no que se refere ao intervalo para início das atividades remotas e retorno presencial, sendo o município de Atalaia o que mais se destacou, com uma capacidade de resposta de 7 dias. As SMEs que mais se sobressaíram em relação às opções apresentadas aos alunos, e com o intuito de incluir toda a sua rede de ensino atendendo às peculiaridades locais, foram as de Campo Verde (MT), Ribeirãozinho (MT) e Atalaia (PR).

A capacidade de coordenação dos municípios estudados foi bem semelhante, diferindo mais na questão da participação social na tomada de decisões. Lucas do Rio Verde (MT) foi o município que mais diversificou a participação social. Diretores de escolas públicas e conselhos municipais de educação participaram da discussão e tomada de decisão em todos os municípios.

No percurso pandêmico das SMEs analisadas, identifica-se uma integração de todas as capacidades administrativas, sendo que a capacidade de entrega e analítica ficaram em evidência, talvez por suas dimensões operacionais serem mais

objetivas e de fácil quantificação para o respondente do Pedido de Acesso à Informação. Uma vez que a capacidade de entrega representa exatamente a fase de concretização/implementação das políticas públicas quando os beneficiários sentem a intervenção estatal sobre o problema enfrentado, no caso a suspensão das aulas presenciais. Já a capacidade analítica perpassa por diferentes fases do ciclo das políticas públicas, influenciando, sobremaneira, as capacidades regulatória, de entrega e coordenação das SMEs.

Regionalmente, os municípios paranaenses se sobressaem na capacidade analítica e de entrega das SMEs, com destaque para a agilidade no desafio da suspensão das aulas presenciais, as metodologias assertivas para o ensino remoto com adesão total e sem registros de abandono ou evasão escolar, as ações de suporte tecnológico para os professores e o apoio para os estudantes e suas famílias. A SME de Atalaia (PR) se sobressaiu na análise de todas as capacidades administrativas em relação aos demais municípios.

Já nas SMEs mato-grossenses, a capacidade de coordenação e regulatória se destacaram, com ações para garantia da aplicação dos recursos voltadas para o atendimento de demandas pontuais geradas pela pandemia (internet e equipamentos para professores e escolas) e outros investimentos, além do fortalecimento da gestão democrática na educação para tomada de decisão sobre as políticas emergenciais.

Os resultados dessa pesquisa evidenciaram importantes instrumentos para suscitar reflexões e, quiçá, incentivar mudanças na educação das regiões pesquisadas, como também em demais regiões que se interessarem pela temática, a partir da compreensão de uma educação para somar. Os resultados demonstram, ainda, que o Paraná, segundo no ranking nacional do IDEB, tem uma capacidade inovadora que pode servir de exemplo para os outros estados no pós-crise pandêmica, a partir da compreensão de como a integração de suas capacidades administrativas influenciou na sua rápida capacidade de resposta.

Como proposta de pesquisas futuras sugere-se a análise das percepções dos demais atores envolvidos no processo (professores, funcionários, estudantes, família e sociedade) cruzando informações com as capacidades administrativas mapeadas neste trabalho para compreender a partir de uma visão do todo a efetividade das políticas implementadas. Outra possibilidade de investigação é relacionar as ações adotadas no período pré-pandemia com o pós-pandemia, visando verificar os legados deixados pelas inovações implementadas durante o período de suspensão das aulas presenciais e sua influência na próxima nota do IDEB na perspectiva de explorar os efeitos das capacidades administrativas. Ainda visando superar uma limitação imposta pela pandemia, a realização de entrevistas presenciais traria colaborações ainda maiores na análise de conteúdo, uma vez que algumas respostas foram simplificadas pelo respondente.

Administrative capacities adopted by SMEs to implement emergency educational policies during the pandemic period of Covid-19

ABSTRACT

Since 2020, the world has faced the covid-19 pandemic, which has affected economic and social conditions, and consequently, several policies have been adopted to minimize its impact. Emergency educational policies have been applied during the suspension of classroom instruction to provide equity of access to education. The responses given by the Municipal Education Departments (SMEs) were diverse. The objective of this research was to map the administrative capacities (regulatory, analytical, coordination, and delivery) of SMEs in selected cities in the states of Mato Grosso and Paraná in the implementation of emergency education policies. The discussion on administrative capacities is based on Lodge and Wegrich (2014). Methodologically, the research has a qualitative approach, with an applied nature, descriptive and analytical character. Bibliographic and documentary procedures were used, with empirical data collection. The research results show that, in relation to the administrative capacities of the researched SMEs, SMEs from Paraná municipalities stood out in the analytical and delivery capacities; and SMEs from Mato Grosso, in the regulatory and coordination capacities. The coordination capacity materialized in a similar way in the analyzed municipalities. The SME of Atalaia (PR) stood out in the analysis of all administrative capacities in relation to the other municipalities in the survey.

KEYWORDS: administrative capacities; emergency educational policies; pandemic; public policy.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016.

BOGASTSCHOV, D. N.; FERREIRA, G. M.; GODOY, G. A. V. de; VOLSI, M. E. F.; MOREIRA, J. A. da S. A escola como núcleo da gestão democrática: práticas coletivas na organização da escola a partir das instâncias colegiadas. IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil". Universidade Federal da Paraíba: João Pessoa, 31/07 a 03/08/2012. Anais Eletrônicos. Disponível em: <<https://silo.tips/download/a-escola-como-nucleo-da-gestao-democratica-praticas-coletivas-na-organizacao-da-e>>. Acesso em: 27 mar.2021.

BORDIGNON, G. (Org). Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC – SEB: 2004. 59 p.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 05 abr. 2021.

_____. MEC/Gabinete do Ministro. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Diário Oficial da União. Brasília, DF, Ed.53, Seção 1, p. 39, 18 mar. 2020b.

_____. MEC/CNE. Parecer CNE/CP nº 5 de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2020a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em 01 mar. 2022.

_____. MEC/CNE. Parecer CNE/CP nº 11, de 07 de julho de 2020. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2020c. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/33371-cne-conselho-nacional-de-educacao/85201-parecer-cp-2020>>. Acesso em: 01 mar. 2022.

_____. INEP. Censo da Educação Básica 2019: Resumo Técnico. Brasília, 2020p.

_____. MEC. Painel De Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia. Disponível em: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/questionario-censo-escolar-2020/index.html>. Acesso em: 13 de fev. 2022.

CAETANO, H. Um ano do Programa Especial de Aulas Não Presenciais em Lucas. Blog da Prof. Cleusa. Lucas do Rio Verde, 7 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.blogdaprofcleusa.com/2021/04/um-ano-do-programa-especial-de-aulas.html>. Acesso em 10 de jul. 2022.

DYE, T. R. Understanding Public Policies. 14. ed. One Lake St.: Pearson Education. 2013. 372 p.

IBGE - Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. Perfil dos municípios brasileiros: 2018. IBGE: Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2019. 131 p. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=publicacoes>. Acesso em: 19 de maio de 2021.

LODGE, M.; WEGRICH, K. The Problem-solving Capacity of the Modern State. Oxford: Oxford University Press, 2014. 308 p.

LÜCK, H. Gestão democrática e participativa. In: LÜCK, Heloísa. Dimensões de gestão escolar e suas competências. Curitiba: Editora Positivo, 2009, p.69-80. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2190198/mod_resource/content/1/dimensoes_livro.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

MATTAR, J.; LOUREIRO, A.; RODRIGUES, E. Editorial - Educação Online em Tempos de Pandemia - Desafios e Oportunidades para professores e alunos. Interações, v.16, n.55, p.1-5, 2020. DOI: <https://doi.org/10.25755/int.22001>. Acesso em: 28 de junho de 2022.

NERI, M. O.; OSORIO, M. C. Retorno para Escola, Jornada e Pandemia. Rio de Janeiro: FGV Social, 2022. 47 p. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/RetornoParaEscola/>. Acesso em: 20 jul 2022.

OECD (2021), Education at a Glance 2021: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

OLIVEIRA, A. C. P.; PARADA, I. P.; CRUZ, L. G. M. Gestão Educacional em tempo de pandemia: o que propõem as redes municipais da Região Metropolitana do Rio

de Janeiro. Raízes e Rumos v.8, p.9 - 35, 2020. Disponível em: <<http://www.seer.unirio.br/raizeserumos/article/view/10286>>.

QEDU. Sítio Eletrônico sobre Dados Educacionais. 2021. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/cidade/56-alta-floresta/ideb?dependence=3&grade=1&edition=2019>>. Acesso em: 01 jun 2021.

SACOMAN, F. J.. A Participação das Instâncias Colegiadas na Democratização da Gestão Escolar: Desafios e Possibilidades. In: Os Desafios da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor PDE. Vol. Guarapuava – PR. 2015. Disponível em: <http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_unicentro_gestao_artigo_flavio_junior_sacoman.pdf>.

SANTOS, J. B. dos; CORREIA, M. A. A. Políticas Públicas de Educação Infantil em Contexto de Pandemia: considerações a partir da realidade de Brasil e Itália. Zero-a-Seis, Florianópolis, v.23, n. Especial, p. 195-220. Jan/jan., 2021. DOI: <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2021.e79038>

SARAIVA, A. M. A. Dicionário de Verbetes: Abandono Escolar. Gestrado/UFMG: Belo Horizonte, [s.d]. Disponível em: <<https://gestrado.net.br/verbetes/abandono-escolar/>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M.; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas políticas municipais de educação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v.26, n.84, p.1-19, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.81938.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Ensino a distância na educação básica frente à pandemia da Covid-19. Nota Técnica. Abril de 2020. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/educacao-na-pandemia-ensino-a-distancia-da-importante-solucao-emergencial_-mas-resposta-a-altura-exige-plano-para-volta-as-aulas/. Acesso em: 12 de dez. de 2021.

_____. Conselhos Municipais de Educação: o que são e como funcionam. Disponível em: <<https://todospelaeducacao.org.br/noticias/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao/#:~:text=Todos%20os%20munic%C3%ADpios%20s%C3%A3o%20obrigados,sociedade%20e%20do%20poder%20executivo>>. Acesso em: 16 de maio 2021.

WORLD BANK. Acting Now to Protect the Human Capital of Our Children: The Costs of and Response to COVID-19 Pandemic's Impact on the Education Sector in

Latin America and the Caribbean. World Bank, Washington, DC. 2021. Disponível em: < <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35276>.>

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Recebido: 03 fev. 2024.

Aprovado: 27 mar. 2024.

DOI: 10.3895/rbpd.v13n2.16070

Como citar: ROSSI, V. F. G.; MEZA, M. L. F. G. Capacidades administrativas adotadas pelas SMEs para implementar políticas educacionais emergenciais durante o período da pandemia da Covid-19. *R. Bras. Planej. Desenv.* Curitiba, v. 13, n. 02, p. 297-336, mai./ago. 2024. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Viviane Fraga Gouveia Rossi

Av. Sete de Setembro, 3165 - Rebouças, Curitiba - PR

Direito autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

