

# ESCOLHAS INTELIGENTES

FATORES DETERMINANTES PARA A OFERTA DE  
ATIVIDADES PEDAGÓGICAS REMOTAS DURANTE  
A PANDEMIA DE COVID-19 NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

GILSON SOARES DE ARAÚJO



# **ESCOLHAS INTELIGENTES**

FATORES DETERMINANTES PARA A OFERTA DE  
ATIVIDADES PEDAGÓGICAS REMOTAS DURANTE  
A PANDEMIA DE COVID-19 NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES



*GILSON SOARES DE ARAÚJO*

# **ESCOLHAS INTELIGENTES**

FATORES DETERMINANTES PARA A OFERTA DE  
ATIVIDADES PEDAGÓGICAS REMOTAS DURANTE  
A PANDEMIA DE COVID-19 NOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES



**Reitor**

Gildásio Guedes Fernandes

**Vice-Reitor**

Viriato Campelo

**Superintendente de Comunicação Social**

Graciele Barroso

**Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas**

Solange Maria Teixeira (Coordenadora)

Jairo de Carvalho Guimarães

(Coordenador Adjunto)

**Editor**

Cleber de Deus Pereira da Silva

**EDUFPI - Conselho Editorial**

Cleber de Deus Pereira da Silva (presidente)

Cleber Ranieri Ribas de Almeida

Gustavo Fortes Said

Nelson Juliano Cardoso Matos

Nelson Nery Costa

Viriato Campelo

Wilson Seraine da Silva Filho

**Comitê Editorial Adhoc**

Carlos Andrade Guzman

Dalva Rossi

Elaine Fonseca Amaral da Silva

Maria Virgínia Righetti Fernandes Camilo

Rita de Cássia Cronemberger Sobral

Romina Julieta Sanchez Paradizo de Oliveira

Yves Lacascade

**Edição e Normalização Bibliográfica**

Gilson Soares de Araújo

**Revisão**

O autor

**Imagem**

[https://www.freepik.com/free-photo/](https://www.freepik.com/free-photo/front-view-boy-with-medical-mask-school-pandemic_12367114.htm)

[front-view-boy-with-medical-mask-school-pandemic\\_12367114.htm](https://www.freepik.com/free-photo/front-view-boy-with-medical-mask-school-pandemic_12367114.htm)

**Projeto Gráfico, capa e editoração eletrônica**

Wellington Silva

**FICHA CATALOGRÁFICA**

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras

Serviço de Processamento Técnico

A663e Araújo, Gilson Soares de.

"Escolhas inteligentes": fatores determinantes para a oferta de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia de Covid-19 nos municípios piauienses / Gilson Soares de Araújo. – Teresina: EDUFPI, 2023.

316 f.

ISBN: 978-65-5904-339-2

1. Atividades pedagógicas remotas. 2. Capacidades estatais. 3. Tomada de decisão. I. Título.

CDD: 371.33

Bibliotecária: Amanda Maria Coelho Vieira Albuquerque – CRB3/1353



Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI  
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella  
CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI – Brasil



*Em memória de*  
***Gilson Canito de Araújo***



## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, desejo expressar minha mais profunda gratidão a Fernanda Gabrielle, minha companheira de vida. Em cada etapa deste árduo processo, você foi meu alicerce, meu porto seguro. As inúmeras vezes em que você, sozinha, administrou nossa casa e nossa família permitiram-me encontrar a tranquilidade necessária para avançar em minha pesquisa. Sua compreensão e apoio foram indispensáveis e sou eternamente grato por tudo.

Aos meus filhos, Laís, Pedro e Luísa, reconheço cada momento em que minha ausência se fez sentir. Saibam que cada sacrifício teve como objetivo final proporcionar a vocês um futuro mais promissor. Peço desculpas pelos momentos perdidos e agradeço imensamente pela paciência e amor incondicional.

Minha mãe, Frida Araújo, foi e sempre será minha rocha. Em cada desafio, em cada obstáculo, sua força e apoio foram essenciais. Obrigado por sempre estar lá, mesmo quando a distância nos separava.

Aos meus irmãos, sogra, cunhados e sobrinhos, suas compreensões, mesmo nas pequenas coisas, significaram muito para mim, e sou grato por terem estado ao meu lado, mesmo que muitas vezes à distância.

A Prof. Dra. Guiomar Passos, minha orientadora, merece um agradecimento à parte. Sua assertividade, confiança e direcionamentos foram cruciais para que eu chegasse até aqui. Agradeço por cada conselho, por cada crítica e, principalmente, por acreditar em mim, mesmo quando duvidava de mim mesmo.

Priscila Cruz, sua ajuda foi além do esperado e sua influência nesse trabalho é inestimável. Agradeço, de coração, por ter me apresentado ao Professor Dr. Fernando Abrucio e por acreditar na importância da participação dele na minha pesquisa.

Ao Professor Dr. Fernando Abrucio, minhas sinceras gratidões. Aceitando prontamente o convite para integrar a banca e dedicando seu precioso tempo para enriquecer meu trabalho, você adicionou valor imensurável a esta tese. Suas sugestões e críticas construtivas foram essenciais para o desenvolvimento da minha pesquisa.

Por último, mas de modo algum menos importante, meu agradecimento aos colegas do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, em particular à equipe da Divisão de Fiscalização da Educação, com quem troquei ideias, debati e refleti sobre o tema central deste trabalho. Um agradecimento especial à colega Rejane Medeiros Queiroz de Oliveira, que desempenhou um papel crucial ao facilitar o contato com os entrevistados. Vocês foram parte vital nesta caminhada, enriquecendo minha pesquisa a cada passo.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Média dos dados de cada cluster.....	42
Tabela 2 - Características da institucionalização e da autonomia em cada cluster .....	155
Tabela 3 - Características dos recursos humanos em cada cluster .....	159
Tabela 4 - Características de planejamento e de gestão em cada cluster .....	163
Tabela 5 - Mecanismos de participação social em cada cluster .....	165
Tabela 6 - Diferença entre a maior e menor média observada em cada variável.....	170
Tabela 7 - Média do oferecimento de atividades remotas em 2020 em cada cluster .....	173
Tabela 8 - Matriz de coocorrência das capacidades nas entrevistas.....	236
Tabela 9 - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por município .....	241
Tabela 10 - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por grupo de municípios que realizou ou não atividades remotas .....	251



## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Método elbow para a seleção do número ótimo de clusters .....	40
Gráfico 2 - Gráfico em 2D dos grupos de municípios usando PCA .....	41
Gráfico 3 - Início das atividades remotas nos municípios piauienses.....	141
Gráfico 4 - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a quantidade de alunos matriculados na educação básica.....	142
Gráfico 5 - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo o coeficiente do FPM .....	143
Gráfico 6 - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a nota do Ideb.....	144
Gráfico 7 - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a faixa do IDHM.....	145
Gráfico 8 - Formação dos gestores entrevistados .....	212
Gráfico 9 - Quantidade de citação de cada capacidade nas entrevistas realizadas.....	239



## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Dados e fontes da primeira etapa da pesquisa documental.....	38
Quadro 2 - Dados e fontes da segunda etapa da pesquisa documental.....	46
Quadro 3 - Pares de municípios piauienses com características semelhantes .....	48
Quadro 4 - Combinação entre habilidades e nível de recursos .....	69
Quadro 5 - Conceito de capacidade estatal para políticas públicas da educação.....	89
Quadro 6 - Formas de se realizar a governança colaborativa 360 graus .....	101
Quadro 7 - Correlação entre capacidades estatais de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e dimensões das capacidades estatais das secretarias municipais de educação de Abrucio e Viegas (2022) .....	103
Quadro 8 - Estratégias globais de continuidade educacional durante a pandemia de Covid-19.....	115
Quadro 9 - Dimensões e variáveis analisadas nas capacidades estatais na gestão educacional dos municípios piauienses .....	154
Quadro 10 - Quadro resumo dos achados empíricos .....	233
Quadro 11 - Respostas às perguntas-chave da pesquisa.....	261



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Capacidades necessárias a todas as fases do policy cycle .....	66
Figura 2 - Principais normas e notas publicadas após a declaração da ESPIN no Brasil .....	123
Figura 3 - Principais normas editadas após a declaração da ESPIN no Piauí .....	138



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

Andifes	Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APPM	Associação Piauiense de Municípios
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAODEC	Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania
CEE/PI	Conselho Estadual de Educação do Piauí
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNE/CP	Conselho Pleno do Conselho Nacional de Educação
COE/MEC	Comitê Operativo de Emergência
Conif	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
Covid	Coronavirus disease
CTE-IRB	Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa
DFESP1	Divisão de Fiscalização da Educação do TCE/PI
DOM	Diário Oficial dos Municípios
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAU	Emirados Árabes Unidos
Ebserh	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EF	Ensino Fundamental
EM	Ensino Médio

ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FJP	Fundação João Pinheiro
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Iede	Instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
Inep	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MP/PI	Ministério Público do Estado do Piauí
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PCA	Principal Component Analysis
PIB	Produto interno bruto, Produto Interno Bruto
PIEC	Programa de Inovação Educação Conectada
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro

PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRB	Republicanos
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático, Partido Social Democrático
PSDC	Democracia Cristã
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RCL	Receita Corrente Líquida
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE/PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
Undime/ PI	União dos Dirigentes Municipais de Educação, Seccional Piauí





## **PREFÁCIO**

Essa tese nasceu de um bom diálogo sobre a situação da educação básica pública, especialmente da educação infantil e ensino fundamental na pandemia de Covid-19. Estávamos em junho de 2020 e refletíamos, eu e Gilson, sobre as consequências da suspensão das aulas em quase todas as escolas públicas para a aprendizagem e o desenvolvimento social, sobretudo para os mais pobres. Ele trazia as informações da realidade empírica, dos municípios que já adotavam alguma medida para oferecer atividades educacionais e até mesmo pedagógicas, e de outros que nada faziam, salvo suspender as aulas; enquanto eu apontava possíveis fatores que explicassem as iniciativas diferentes.

O diálogo resultou no artigo “Direitos educacionais e Covid-19: as estratégias das redes de ensino municipais piauienses para a efetivação dos direitos educacionais em tempos de pandemia”, publicado na coletânea “Políticas públicas e a efetivação de direitos educacionais”. Todavia,

isso não diminuiu as inquietações. Gilson, mais do que saber o que estavam fazendo os municípios, queria compreender o que fazia com que uns adotassem, quase que imediatamente após a suspensão, iniciativas as mais diversas para garantir a efetivação do direito à aprendizagem ao passo que outros permaneciam inertes.

A situação extrema, a pandemia, configurava-se como uma oportunidade para compreender por que os governos agem ou não agem, e por que decidem fazer ou não determinadas ações para resolver ou minorar os problemas enfrentados pelos cidadãos. A experiência profissional cotidiana de Auditor de Controle Externo no TCE/PI impunha ao pesquisador a necessidade de respostas, cuja busca é exposta nesta tese.

O itinerário investigativo, como é característico de um bom pesquisador, consistiu em um esforço teórico e metodológico que, ao tempo em que exigia, sair da ‘zona de conforto’, do já conhecido, para trilhar em campos desconhecidos, requeria permanente diálogo com a realidade empírica e, especialmente, com o que já sabia. Assim, aproxima-se das investigações do renomado pesquisador Fernando Abrucio, encontrando inspiração para a definição de conceitos e categorias de análise, suporte para estabelecer procedimentos capazes de captar o real concreto das realidades empíricas tão semelhantes e tão diferentes e, sobretudo, fundamentos para validar e consubstanciar seus achados, conferindo-lhes, ao mesmo tempo, singularidade e generalidade.

O resultado é um texto que oferece a analistas, operadores, gestores e controladores das políticas públicas contribuições teóricas, metodológicas e, especialmente, explicações sobre a tomada de decisão dos gestores públicos. Esta última, que está abarcada no imenso 'guarda-chuva' da discricionariedade e provoca efeitos e impactos na vida dos cidadãos, depende de capacidades, dentre as quais não podem ser omitidos, a preparação teórica e técnica dos gestores.

Assim, descortinou-se o momento da decisão, o que significa que pôs a lume elementos que compõem o exercício do poder em municípios com redes de ensino de até 4.000 alunos, evidenciando as capacidades analíticas, operacionais e políticas (individuais, organizacionais e sistêmicas) presentes na definição de oferecer ou não atividades pedagógicas. Essas, mais do que as características dos municípios (número de alunos, coeficiente de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nota do Ideb e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)), respondem as diferentes atitudes dos gestores diante da crise na educação provocada pela pandemia do Covid-19.

As capacidades políticas, individuais e organizacionais, mais estas do que aquelas, se mostraram mais presentes nas decisões de implementar ou não atividades remotas no período pandêmico. Entre elas, as do prefeito são mais proeminentes do que as do secretário de educação. Um e outro as associando às capacidades analíticas individuais que dependem de conhecimentos técnico-científicos.

Essa constatação sobreleva a importância deste texto, pois, quase sempre, nas escolhas eleitorais das equipes dirigentes e dos que vão operar as políticas que efetivam direitos consagrados, negligencia-se a preparação, a formação, as habilidades para acessar e aplicar conhecimentos técnico-científicos. Em síntese, negligenciam-se as capacidades analíticas, como bem conceituou Gilson.

Os frutos do diálogo, portanto, foram muitos e, asseguro, saborosos, pois acompanhados de uma parceria prazerosa externada nesse Prefácio. Este, mais do que dizer sobre a importância da obra e chamar atenção dos leitores para as sofisticadas metodologias e acuradas análises, é uma expressão da minha satisfação por vê-la destacada entre os estudos do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Satisfação que se completa em ver o aprendiz não apenas titulado, mas, principalmente, capaz na arte de oferecer indicações úteis para o estudo da ação estatal, atestando a contribuição da pós-graduação para a formação de recursos humanos de excelência e para a compreensão das políticas públicas. Desta feita sobre por que os governos fazem ou escolhem fazer determinadas ações ou, em outros termos, por que determinadas alternativas se tornam preferidas por aqueles que são encarregados de efetivar direitos sociais fundamentais, como o da educação.

Nesta tese, encontram-se inovadores procedimentos metodológicos, refinadas construções teóricas, acuradas análises empíricas e valiosas indicações para o aperfeiçoamento da ação do Estado na efetivação do direito

social à educação. Aproveitem todos desses frutos que, mais do que uma produção acadêmica, são expressão do esforço de um pesquisador que não descuida do ofício de pensar, refletir e buscar alternativas para as ações do seu cotidiano, fazendo da investigação uma práxis.

***Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Guiomar de Oliveira Passos***

Prof<sup>a</sup> Titular da UFPI – PPGPP e DSS

Junho 2024





# **SUMÁRIO**

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>31</b>
<b>2 PERCURSO METODOLÓGICO .....</b>	<b>37</b>
2.1 Breve relato da experiência.....	53
<b>3 TOMADA DE DECISÃO E A CAPACIDADE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM EDUCAÇÃO .....</b>	<b>55</b>
3.1 Capacidades estatais.....	56
3.2 Capacidades estatais nos municípios brasileiros .....	74
3.3 Capacidades estatais das secretarias municipais de educação .....	87
3.4 Unindo os pontos: capacidade estatal e gestão educacional municipal .....	102
<b>4 EDUCAÇÃO, PANDEMIA E OS DIFERENTES CURSOS DE AÇÃO .....</b>	<b>107</b>
4.1 Estratégias globais de continuidade educacional em meio à pandemia de Covid-19.....	108
4.2 A resposta brasileira para efetivação dos direitos educacionais na pandemia da Covid-19 .....	118
4.3 As respostas do estado do Piauí e dos municípios piauienses para efetivação dos direitos educacionais na pandemia da Covid-19.....	134
4.4 Reflexo das características da gestão educacional nas decisões dos municípios piauienses.....	151
4.5 Articulando a interação conceitual e contextual: perguntas-chave para o debate.....	178

<b>5 CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: DETERMINANTES NA TOMADA DE DECISÃO PARA O OFERECIMENTO DE ATIVIDADES PEDAGÓGICAS REMOTAS EM 2020.....</b>	<b>183</b>
<b>5.1 Caracterização dos municípios selecionados e suas escolhas.....</b>	<b>184</b>
5.1.1 Morro Cabeça no Tempo.....	184
5.1.2 Palmeira do Piauí .....	187
5.1.3 Campo Largo do Piauí.....	189
5.1.4 Lagoa de São Francisco.....	193
5.1.5 Água Branca .....	196
5.1.6 Monsenhor Gil .....	200
5.1.7 Bom Princípio do Piauí.....	202
5.1.8 Cajueiro da Praia .....	206
<b>5.2 As capacidades determinantes para os processos decisórios sobre o oferecimento de atividades remotas em 2020.....</b>	<b>210</b>
5.2.1 As capacidades sob as perspectivas dos entrevistados....	211
5.2.1.1 Analítica Individual .....	211
5.2.1.2 Analítica Organizacional.....	216
5.2.1.3 Analítica Sistêmica.....	218
5.2.1.4 Operacional Individual.....	218
5.2.1.5 Operacional Organizacional .....	221
5.2.1.6 Operacional Sistêmica .....	224
5.2.1.7 Política Individual.....	225
5.2.1.8 Política Organizacional .....	230
5.2.1.9 Política Sistêmica .....	232
5.2.2 Quadro resumo dos achados empíricos .....	233
5.2.3 Matriz de coocorrência de capacidades .....	236
5.2.4 A presença das capacidades nos processos decisórios sobre o oferecimento de atividades remotas em 2020 sob as perspectivas dos entrevistados .....	238
5.2.5 Um retorno ao ponto de partida: respostas às perguntas-chave .....	256

<b>6 CONCLUSÃO.....</b>	<b>265</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>285</b>



# 1

## INTRODUÇÃO

Este trabalho versa sobre o processo de tomada de decisões referentes a políticas públicas de educação e tem como foco as decisões dos gestores municipais para possibilitar que alunos da educação infantil e do ensino fundamental tivessem acesso à educação em suas respectivas jurisdições no estado do Piauí, no início da pandemia de Covid-19, no ano de 2020.

A suspensão das aulas presenciais em razão da pandemia da Covid-19 afetou quase 1,6 bilhão de alunos em vários países no mundo (Unicef, 2020). No Brasil, das 232 redes municipais de ensino que participaram de estudo denominado “A Educação não pode esperar”, feito pelo Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), o Instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) e 26 tribunais de contas (22 estaduais, 3 com jurisdição estadual e 1 municipal), 82% adotaram alguma estratégia para oferecer aulas ou conteúdos pedagógicos aos alunos durante a pandemia. Dentre as 18% restantes, 51%

não estavam formulando qualquer estratégia para a oferta de conteúdos de forma remota (Instituto Rui Barbosa, 2020).

O início das atividades ocorreu, em algumas redes, logo após a suspensão das aulas presenciais em março e, em outras, deu-se em maio, utilizando ferramentas *on-line* e *off-line*. As primeiras, para aqueles que possuíam acesso à internet, consistiram de uso de plataformas, como *Google Classroom*, aplicativos de mensagens ou vídeos, ou pelos sites das secretarias municipais de educação. As ferramentas *off-line*, para aqueles que não tinham acesso à internet, consistiram em atividades impressas para retirada na escola ou entregues nas residências dos alunos, utilizando-se o transporte escolar ou carro próprio das secretarias (Instituto Rui Barbosa, 2020).

No Piauí, estado brasileiro que figura entre os cinco menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDHs do país (IBGE, 2020), levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI) apontou que nem todos os municípios realizaram atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020 e, dentre aqueles que realizaram, houve variação na data de início e nas estratégias utilizadas (Piauí, 2021b). Houve municípios com as mesmas características (território, quantidade de alunos, faixa de IDHM, Faixa do Ideb, repasse do FPM e vinculação ao Sistema Estadual de Ensino) adotando decisões distintas e municípios com diferenças nessas características adotando as mesmas decisões diante da problemática social.

Nesse sentido, o foco desta investigação reside na análise de quais capacidades estatais municipais estiveram presentes no processo decisório relativo ao oferecimento de atividades educacionais remotas. A interação entre os diferentes cursos de ação e o impacto da capacidade estatal na efetiva implementação de políticas públicas tem recebido crescente atenção no contexto brasileiro, conforme destacam Segatto, Euclides e Abrucio (2021). No entanto, a maioria das pesquisas tende a concentrar-se na avaliação de políticas promulgadas em âmbito federal ou em grandes centros urbanos. Os autores (2021), entretanto, notam um esforço emergente na literatura voltado para a análise de políticas executadas no nível subnacional, com especial enfoque no âmbito municipal.

Ademais, a carência da literatura é ainda maior quando o objeto empírico é a análise do processo de implementação da política da educação em nível local. A descentralização impulsionada pela Constituição de 1988 deu um lugar central às redes municipais de ensino, responsáveis pela oferta da educação infantil e do ensino fundamental, e pouco se sabe sobre como os atores municipais afetam as políticas educacionais no Brasil (Segatto *et al.*, 2021).

Assim, a pesquisa visa contribuir nesse esforço, ao analisar a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020, em municípios piauienses com redes de ensino de até 4.000 alunos. Esses municípios representam 89% (200) do total do estado e 63% (3.526) do Brasil e dentre eles estão

tanto todos os municípios (8) que não ofertaram atividades remotas em 2020, quanto aqueles (142) que as ofertaram logo nos meses de abril, maio ou junho de 2020. Esse grupo representa, portanto, a discordância em relação à tomada de decisão para oferecer atividades educacionais não presenciais durante a pandemia.

O interesse pela temática surgiu em virtude do contexto pandêmico e dos impactos na política pública da educação, que revelou as vulnerabilidades do sistema educacional brasileiro. Além disso, o exercício do cargo de Auditor de Controle Externo no TCE/PI e o desempenho da função de Chefe da Divisão de Fiscalização da Educação do TCE/PI (DFESP1) no ano de 2020 por parte do pesquisador possibilitaram contato direto com os gestores municipais piauienses e suas múltiplas decisões diante da suspensão das aulas presenciais em decorrência da pandemia da Covid-19.

Isso posto, o que se deseja investigar é porque municípios de um mesmo estado, que apresentam características similares (tamanho da rede de ensino, parcela do FPM, nota do Ideb, faixa do IDHM e vinculação ao Sistema Estadual), adotaram decisões diferentes em relação ao acesso à educação durante a pandemia. Pergunta-se: por que os gestores tomaram essas decisões? Por que adotaram os cursos de ação?

Para responder tais perguntas, utilizou-se o modelo reflexivo de análise de causa e efeito entre capacidade estatal e indicadores proposto por Addison (2009). Diferentemente do modelo formativo, no qual a direção da causalidade vai dos indicadores (variáveis observáveis) para a capacidade

estatal (variável latente), no modelo reflexivo a direção de causalidade vai da capacidade estatal para seus indicadores, de forma que “a capacidade estatal pode resultar na entrega de bens e serviços essenciais à população ou na inovação de processos no setor público” (Gomide *et al.*, 2018, p. 93).

Assim, o objetivo geral desta pesquisa não é discutir os resultados alcançados pelas escolhas dos gestores, mas investigar as capacidades estatais municipais – habilidades essenciais e recursos – presentes nos processos decisórios sobre o oferecimento ou não de atividades pedagógicas remotas, após a suspensão das aulas presenciais, em razão da pandemia da Covid-19 em 2020. Trata-se de análise da capacidade estatal como uma variável explicativa – o *to do*, *power to* ou *input* (Grin *et al.*, 2021), que possui um efeito independente sobre um resultado específico da ação pública (Gomide *et al.*, 2018).

Quanto aos objetivos específicos, listam-se: caracterizar os municípios que constituíram o campo de pesquisa e suas respectivas decisões diante da suspensão das aulas presenciais em razão da pandemia da Covid-19, em 2020; identificar os fatores determinantes que influenciam a tomada de decisão em uma política pública; verificar a presença das habilidades analíticas, operacionais e políticas nas decisões adotadas pelos municípios piauienses, verificar a presença dos diferentes níveis de recurso – individual, organizacional e sistêmico nas decisões adotadas pelos municípios piauienses.

Para o alcance dos objetivos, foram realizadas pesquisas bibliográfica, documental e com informantes detalhadamente descritas no próximo capítulo.

A análise está exposta em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo aborda o percurso metodológico adotado pelo pesquisador. O terceiro estabelece a fundamentação teórica sobre capacidades estatais, com ênfase nos municípios brasileiros, nas secretarias municipais de educação e, mais especificamente, nos municípios piauienses. No quarto, aborda-se a garantia dos direitos educacionais durante a pandemia e as medidas tomadas pelos municípios piauienses face à interrupção das aulas presenciais. O quinto capítulo apresenta os municípios selecionados, explora as capacidades para políticas públicas a partir da visão dos entrevistados e destaca a relevância destas capacidades nas decisões sobre a educação remota em 2020. A conclusão sintetiza os achados, ressaltando o papel das capacidades estatais nas escolhas dos gestores durante o período pandêmico.

# 2

## PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo, apresenta-se o percurso metodológico adotado para a realização da pesquisa, que se decompõe em bibliográfica, documental e com informantes.

A pesquisa bibliográfica constituiu-se de textos referenciais sobre a *policy capacity* e as habilidades e os recursos necessários para o processo de tomada de decisão em políticas públicas, dentre os quais se destacaram os trabalhos de Cingolani (2013, 2018), que realizou uma revisão de conceitos, evidências e medidas da capacidade estatal na literatura internacional; Grin, Demarco e Abrucio (2021), em obra referencial sobre capacidades dos governos locais, no âmbito da descentralização de políticas como a da saúde, educação, assistência social e cultura e Wu, Ramesh e Howlett (2014, 2015), que conseguiram dividir a análise da *policy capacity* em três níveis, individual, organizacional e sistêmico, cada um composto por capacidades políticas, analíticas e operacionais distintas.

A pesquisa documental consistiu em três momentos.

Inicialmente, seguindo o percurso metodológico adotado pelos estudos de capacidades estatais locais organizados por Grin, Demarco e Abrucio (2021), foram levantados quatro dados dos 224 municípios piauienses, referente ao ano de 2020, conforme Quadro 1.

**Quadro 1** - Dados e fontes da primeira etapa da pesquisa documental

Dados	Fonte
População 2020	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 2020 (IBGE, 2020)
PIB per capita 2020	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), 2020 (IBGE, 2020)
Receitas correntes per capita 2020	Relatórios internos do Tribunal de Contas do Estado do Piauí
IDH Municipal	Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD; IPEAE; FJP, 2013)

Fonte: Elaboração própria

A partir daí, os municípios piauienses foram agrupados em *clusters* com características socioeconômicas semelhantes, para identificação de padrões e diferenças entre eles. Essa técnica visa agrupar objetos, no caso os municípios, de maneira que os elementos presentes em cada agrupamento (*cluster*) sejam mais similares entre si do que em relação aos elementos pertencentes a outros agrupamentos (Grin *et al.*, 2021).

Para a análise, foram utilizadas várias ferramentas em *Python*, como *pandas* para carregar e manipular os dados,

*NumPy*, para operações numéricas, e *scikit-learn*, para realizar a clusterização utilizando o algoritmo *K-Means*<sup>1</sup>. Além disso, foi aplicada a normalização Min-Max para garantir que todas as variáveis tenham uma contribuição igual no processo de agrupamento. A normalização Min-Max é uma etapa importante na análise de clusterização, pois as diferentes escalas das variáveis podem influenciar os resultados. Nesta pesquisa, foi utilizada a que dimensiona os dados para o intervalo [0, 1].

Antes de realizar a clusterização, utilizou-se o método *Elbow* para determinar o número ideal de *clusters*. Esse método envolve a análise do gráfico da inércia gerado a partir do algoritmo *K-Means*, no qual diferentes valores de K (número de *clusters*) são testados, e a inércia é calculada para cada um deles, conforme Gráfico 1. A inércia mede a variabilidade dos dados em relação ao centróide do *cluster*. O gráfico da inércia em função do número de *clusters* normalmente apresenta uma curva que se assemelha a um “cotovelo”. O valor de K, onde ocorre o ponto de “cotovelo”, é considerado o número adequado de *clusters* para a análise. Essa abordagem permite

---

1 O *pandas* é uma biblioteca popular de código aberto para análise de dados em *Python*. Ele oferece estruturas de dados flexíveis e eficientes, como o *DataFrame*, que permite manipular e analisar dados de forma conveniente. O *NumPy* é uma biblioteca fundamental para computação numérica em *Python*. Ele fornece suporte para *arrays* multidimensionais e funções matemáticas avançadas, tornando-o essencial para a manipulação de dados numéricos. Já o *scikit-learn* é uma biblioteca amplamente utilizada para aprendizado de máquina em *Python*. Ele oferece várias ferramentas para tarefas de aprendizado de máquina, incluindo clusterização, classificação e regressão (Masieiro *et al.*, 2012).

determinar de forma objetiva o número ótimo de grupos para o processo de clusterização.

**Gráfico 1** - Método *elbow* para a seleção do número ótimo de *clusters*



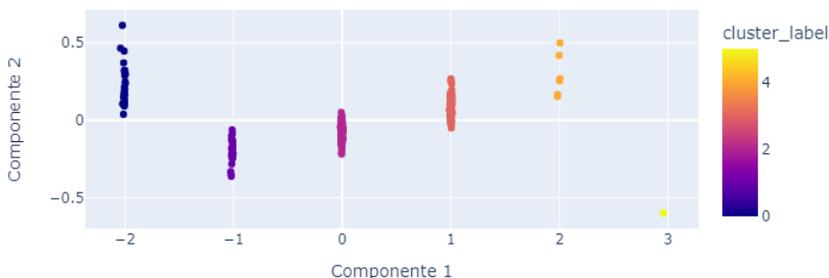
Fonte: Elaboração própria

A partir da análise do Gráfico 1, observou-se que o ponto do “cotovelo” estava em torno de 3 ou 4 *clusters*, onde a inércia começou a diminuir de forma mais lenta. Esse seria o ponto ideal para escolher o número ótimo de grupos. Entretanto, com o objetivo de realizar um agrupamento mais refinado, foram selecionados 6 *clusters*, de forma que a presença dos dados da capital, Teresina, não interferisse na análise dos demais grupos com cidades menores e objeto desta pesquisa.

Ademais, após a seleção do número ótimo de *clusters*, aplicou-se a técnica PCA (*Principal Component Analysis*), que reduz a dimensão dos dados em um novo conjunto de coordenadas, chamadas de componentes principais. O PCA ajudou a identificar as principais direções de variabilidade

dos dados e permitiu visualizar os municípios em um gráfico 2D e entender como os grupos foram formados com base em características socioeconômicas relevantes, conforme Gráfico 2.

**Gráfico 2** - Gráfico em 2D dos grupos de municípios usando PCA



Fonte: Elaboração própria.

Com os seis *clusters* definidos, foi calculada a média dos valores de cada um deles para que se conheça como estão distribuídos em relação às características das cidades do Piauí e elaborou-se a Tabela 1.

**Tabela 1** - Média dos dados de cada *cluster*

Cluster	Quantidade de municípios	População	PIB per capita (R\$)	Receitas correntes per capita (R\$)	IDH Municipal (ano)
0	27	3.651	15.745,53	5.218,07	0,56
1	27	29.092	16.247,05	2.807,92	0,63
2	96	10.323	9.882,62	2.882,84	0,57
3	67	7.188	10.525,10	3.348,74	0,53
4	6	9.430	79.672,83	4.757,70	0,56
5	1	868.075	24.858,31	3.378,14	0,75

Fonte: Elaboração própria

O que se constatou do agrupamento foi que o *Cluster 0* é composto por 27 dos 224 municípios piauienses (12,05%), com valores baixos para todas as variáveis, exceto receitas correntes per capita, que é a mais altas entre os grupos. Eles possuem uma média populacional de 3.651 habitantes, renda per capita média de R\$ 15.745,53, IDH municipal médio 0,56 e receitas correntes per capita média de R\$ 5.218,07.

No *Cluster 1*, também há 27 municípios (12,05%), com as variáveis população e IDH municipal relativamente altas, enquanto as demais são moderadas a baixas em relação aos outros *clusters*. Eles possuem uma média populacional de 29.092 habitantes, renda per capita média de R\$ 16.247,05, receitas correntes per capita média de R\$ 2.807,92 e IDH municipal médio 0,63.

Por conseguinte, o *Cluster 2* é composto por 96 municípios (42,85%) e possui valores moderados para todas as variáveis, exceto PIB per capita, que é o mais baixo entre os grupos. Eles possuem uma média populacional de 10.323

habitantes, renda per capita média de R\$ 9.882,62, receitas correntes per capita média de R\$ 2.882,84 e IDH municipal médio 0,57.

Ainda, o *Cluster 3*, por sua vez, possui 67 municípios (29,91%) e apresenta valores baixos para todas as variáveis, exceto receitas correntes per capita, que é moderada. Eles possuem uma média populacional de 7.188 habitantes, renda per capita média de R\$ 10.525,10, receitas correntes per capita média de R\$ 3.348,74 e IDH municipal médio 0,53.

Também, no *Cluster 4*, composto por 6 municípios (2,67%), a variável PIB per capita tem um valor muito alto, enquanto as demais são relativamente baixas, o que indica que os municípios desse grupo têm uma economia desenvolvida em relação aos demais, apesar de serem poucos populosos e enfrentarem desafios no desenvolvimento humano. Eles possuem uma média populacional de 9.430 habitantes, renda per capita média de R\$ 79.672,83, receitas correntes per capita média de R\$ 4.757,70 e IDH municipal médio 0,56.

Por fim, o *Cluster 5* é composto apenas pelo município de Teresina/PI (0,44%), que possui as maiores variáveis população e IDH municipal. Eram 868.075 habitantes, renda per capita de R\$ 24.858,31, receita corrente per capita de R\$ 3.378,14 e IDH municipal 0,75.

Com todos os *clusters* definidos, foi realizada, em cada um deles, a análise da influência das seguintes variáveis das capacidades estatais das secretarias municipais de educação de todos os municípios piauienses: caracterização do órgão gestor; responsabilidade pela ordenação de

despesas; escolaridade do gestor; conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos; existência de Plano de Carreira para o magistério; existência de Plano Municipal de Educação; levantamento de demanda por pré-escola; levantamento de demanda por ensino fundamental; levantamento de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental; existência de Conselho Municipal de Educação; existência de Fórum Permanente de Educação; realização de consulta pública de demanda para creches e existência de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb<sup>2</sup>.

Esses dados foram extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2018 (IBGE, 2018). A MUNIC/IBGE é um levantamento pormenorizado anual que reúne registros administrativos abrangendo a estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais, com ênfase na prefeitura. Além disso, engloba diversos aspectos das políticas públicas setoriais sob a responsabilidade dessa esfera governamental, resultando em uma base de dados estatísticos e cadastrais atualizados, com indicadores para avaliar e monitorar os aspectos institucionais e administrativos das municipalidades, sob a ótica da gestão.

O ano de 2018 foi escolhido em razão de, naquele período, terem sido incluídas questões específicas sobre a organização

---

2 Esse foi, também, o procedimento metodológico utilizado por Abrucio e Segatto (2021), ao analisar as capacidades estatais locais na educação brasileira.

e funcionamento das secretarias de educação municipais, além de ser um ano em que os municípios analisados estavam sendo comandados pela mesma equipe que geria a prefeitura no momento da tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota, no ano de 2020, objeto desta pesquisa.

Trata-se, portanto, de fonte secundária de dados, nos quais são destacados aspectos relevantes da gestão e da estrutura dos municípios e suas secretarias de educação e que estão disponíveis publicamente na internet, de abrangência nacional e amplamente utilizada nas pesquisas que tratam de capacidade de políticas municipais (Grin *et al.*, 2021).

Em seguida, para seleção do campo de pesquisa, foi realizada nova pesquisa documental para levantamento de dados a partir das fontes indicadas no Quadro 2.

## Quadro 2 - Dados e fontes da segunda etapa da pesquisa documental

Dados	Fontes
Oferecimento ou não de atividades pedagógicas não presenciais após a suspensão das aulas presenciais em 2020	Questionário realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí junto aos 224 municípios piauienses (Piauí, 2021b)
Vinculação ao CEE/PI ou autonomia dos municípios piauienses	Relação dos municípios autônomos do Conselho Estadual de Educação do Piauí (Piauí, 2021a)
Tamanho das redes de ensino piauienses	Sinopse Estatística da Educação Básica 2020 (Inep, 2021a)
Oferecimento ou não de atividades pedagógicas não presenciais em 2020 desmembrados por município e por unidade escolar	Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil – Educação Básica (Inep, 2021b)
Ideb das redes de ensino piauienses	Resultados e Metas do Índice de Desenvolvimento Básico da Educação Básica – IDEB no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Inep, 2021a)
Faixa do IDH dos municípios piauienses	Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação João Pinheiro (FJP) (Pnud; Ipea; FJP, 2013)
Coefficientes de cada município piauiense no cálculo das quotas do FPM	Decisão Normativa – TCU nº 190, de 25 de novembro de 2020 (Brasil, 2021a)
Continuidade administrativa do gestor ou de seu grupo político na gestão dos municípios piauienses	Resultados das eleições municipais disponibilizadas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, [2021b])

Fonte: Elaboração própria.

A partir desses dados, elaborou-se uma planilha, com a utilização do *software* Microsoft Excel, contendo as informações sobre os 200 municípios piauienses com redes de ensino de até 4.000 alunos, este foi o universo de análise. Em seguida, foram selecionados os pares de municípios que possuem características semelhantes (*cluster* da fase anterior, território, quantidade de alunos, realização de aulas remotas, faixa de IDHM, Faixa do Ideb, repasse do FPM e vinculação ao Sistema Estadual de Ensino), mas que adotaram estratégias diferentes (oferta de atividades pedagógicas remotas até o mês de junho de 2020 e o não oferecimento dessas atividades no ano de 2020) após a suspensão das aulas presenciais em razão da pandemia da Covid-19, conforme Quadro 3.

### Quadro 3 - Pares de municípios piauienses com características semelhantes

Município	Pares	Território	Cluster da fase anterior	Quantidade de alunos	Realização de aulas remotas	Faixa de IDHM	Faixa do Ideb	FPM	Sistema de Ensino	Prefeito 2020	Dirigente Municipal de Educação 2020
<b>Morro Cabeça no Tempo</b>	Par 1	Chapada das Mangabeiras	3	Até 1000	11/05/2020	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	Antônio Carlos Batista Figueiredo	Maria Joana de Figueiredo
<b>Palmeira do Piauí</b>		Chapada das Mangabeiras	3	Até 1000	Não realizou	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	João da Cruz Rosal da Luz	Cibelle Brito Leal
<b>Lagoa de São Francisco</b>	Par 2	Cocais	3	>1000 e ≤ 2000	11/05/2020	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	Veridiano Carvalho de Melo	Isaias Raimundo de Sousa
<b>Campo Largo do Piauí</b>		Cocais	3	>2000 e ≤ 3000	Não realizou	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	Romulo Aécio Sousa	Genivaldo Arimatéia Carvalho Silva
<b>Água Branca</b>	Par 3	Entre Rios	1	>2000 e ≤ 3000	06/04/2020	Médio	>5 e ≤ 6	1,2	Sistema Estadual	Jonas Moura de Araújo	Humberto Tavares Mendes
<b>Monseñor Gil</b>		Entre Rios	1	>2000 e ≤ 3000	Não realizou	Médio	>5 e ≤ 6	0,8	Sistema Estadual	João Luiz Carvalho da Silva	Norma Suely Vieira de Abreu Andrade
<b>Bom Princípio do Piauí</b>	Par 4	Planície Litorânea	3	>1000 e ≤ 2000	13/07/2020	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	Francisco Apolinário Costa Moraes	Jucilene Campelo Veras
<b>Cajueiro da Praia</b>		Planície Litorânea	3	>1000 e ≤ 2000	Não realizou	Baixo	>4 e ≤ 5	0,6	Sistema Estadual	Girvaldo Albuquerque da Silva	Renata Brito dos Reis

Fonte: Elaboração própria.

Então, foram selecionados oito municípios, em quatro pares. O Par 1 foi composto pelos municípios de Morro Cabeça do Tempo e Palmeira do Piauí. Ambos estão localizados no território Chapada das Mangabeiras, possuíam até 1000 alunos matriculados em suas redes de ensino, na faixa do IDHM baixo e do Ideb maior que 4 e menor ou igual a 5, com coeficiente de FPM 0,6 e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino. O primeiro iniciou o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 11/05/2020, já o segundo não as realizou. O Par 2 foi composto pelos municípios de Lagoa de São Francisco e Campo Largo do Piauí. Ambos estão localizados no território Cocais, possuíam entre 1000 e 2000 alunos matriculados em suas redes de ensino, na faixa do IDHM baixo e do Ideb maior que 4 e menor ou igual a 5, com coeficiente de FPM 0,6 e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino. O primeiro iniciou o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 11/05/2020, já o segundo não as realizou.

O Par 3 foi composto pelos municípios de Água Branca e Monsenhor Gil. Ambos estão localizados no território Entre Rios, possuíam entre 2.000 e 3.000 alunos matriculados em suas redes de ensino, na faixa do IDHM médio e do Ideb maior que 5 e menor ou igual a 6, com coeficiente de FPM 1,2 e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino. O primeiro iniciou o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 06/04/2020, já o segundo não as realizou. O Par 4 foi composto pelos municípios de Bom Princípio do Piauí e Cajueiro da Praia. Ambos estão localizados no território Planície Litorânea, possuíam entre 1000 e 2000 alunos matriculados em suas redes de ensino, na faixa do IDHM baixo

e do Ideb maior que 4 e menor ou igual a 5, com coeficiente de FPM 0,6 e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino. O primeiro iniciou o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 13/07/2020, já o segundo não as realizou.

Tais municípios constituíram o campo de pesquisa, uma amostragem não probabilística, do tipo intencional, escolhidos em razão de possuírem características similares e decisões opostas.

Por conseguinte, definida a amostra, foi realizada uma terceira pesquisa documental, a partir das publicações oficiais dos municípios selecionados, no Diário Oficial dos Municípios – DOM, entre as datas de 16 de março e 31 de dezembro de 2020, por meio da qual foram extraídos os instrumentos legais publicados no período, relacionados ao processo de ensino-aprendizagem. A análise do conteúdo das normas produzidas pelos municípios selecionados auxiliou na compreensão da estrutura legal e organizacional desses entes, bem como a identificação dos atores responsáveis pelas tomadas de decisão em cada um deles.

A partir desses dados secundários, pôde-se caracterizar os municípios piauienses selecionados na pesquisa.

Por fim, tendo em vista que para a mensuração da capacidade estatal e do desempenho das ações é desejável a combinação da utilização de indicadores objetivos com dados e análises qualitativas, numa abordagem multimétodo (Gomide *et al.*, 2021), foi planejada a realização de entrevistas com os 8 prefeitos e os 8 secretários de educação dos municípios selecionados, sendo realizadas 13 delas<sup>3</sup>.

---

3 Os informantes foram identificados no corpo desta tese como E(número de

A escolha de entrevistar exclusivamente os prefeitos e secretários de educação se justifica à luz da estrutura da governança educacional brasileira, que tende a centralizar decisões estratégicas nas secretarias de educação, conforme Nogueira Filho (2022) destacou. Essas autoridades, particularmente em sistemas municipais, são fontes primárias de tomada de decisões, especialmente quando se trata de políticas estratégicas e de alto nível, como as implementadas em resposta à pandemia da Covid-19.

Além disso, a interação inerente entre política e educação faz dos prefeitos figuras chave para compreender os processos decisórios na educação. Portanto, focar nestes atores proporciona *insights* sobre o planejamento e decisões de nível macro, alinhando-se ao objetivo da pesquisa de entender a influência das habilidades e recursos municipais nas decisões sobre atividades pedagógicas remotas.

As entrevistas ocorreram, em sua maioria, de maneira eletrônica, por meio do *software Microsoft Teams*.

O objetivo era identificar as percepções dos informantes sobre as habilidades essenciais e os recursos municipais que estiveram presentes nos processos decisórios sobre o oferecimento ou não das atividades pedagógicas não presenciais, em 2020, nos moldes do modelo teórico adotado. Para isso, as questões abordaram as características pessoais e o histórico do trabalho, as habilidades analíticas, operacionais e políticas e a avaliação dos recursos em nível individual, organizacional e sistêmico.

---

1 a 13), para manter o anonimato.

As questões foram fechadas e abertas e a análise de conteúdo orientada conforme a natureza dos dados. Para as primeiras, o enfoque foi quantitativo e as variáveis do conceito multidimensional de capacidade proposto por Wu e outros (2015) identificadas nas respostas foram representadas por meio de gráficos elaborados com o auxílio de *softwares* como o Microsoft Excel.

Para as questões abertas, o enfoque foi qualitativo, através da análise do conteúdo das respostas, tendo como parâmetro as categorias de análise de cada tipo de capacidade apontada pela fundamentação teórica. Para essa análise, utilizou-se o *Atlas.ti*, uma ferramenta que organiza a análise de dados qualitativos. O *software* não realiza a análise em si, todas as inferências e categorizações são responsabilidade do pesquisador, apoiado por sua base teórica. A eficácia do *Atlas.ti* reside na sinergia entre a expertise humana e o processamento computacional de dados, simplificando o trabalho do analista e facilitando o estabelecimento de conexões que levam a interpretações e conclusões relevantes (Silva Junior; Leão, 2018).

Na condução das entrevistas com prefeitos e secretários de educação foi considerado que a subjetividade na interpretação das perguntas pelos respondentes e o viés potencialmente causado pela afinidade que possuem com a organização à qual pertencem, conhecido como “efeito halo”, são fatores a serem considerados no contexto da pesquisa. Entretanto, pesquisas recentes (Gomide *et al.*, 2021) identificaram uma correlação notável entre as percepções sobre o desempenho organizacional e indicadores objetivos,

sem evidências de superestimação do impacto positivo de suas ações pelos burocratas. Assim, este estudo adota a premissa utilizada por Gomide e outros (2021) de que percepções internas coletadas nas entrevistas podem servir como proxies válidos para avaliar o desempenho organizacional frente a critérios externos objetivos.

## 2.1 Breve relato da experiência

Sobre a coleta dos dados, uma breve contextualização da experiência que ocorreu entre os meses de março e julho de 2023.

O agendamento das entrevistas com os informantes deu-se por ligação telefônica e/ou mensagens pelo aplicativo *WhatsApp*. Em seguida, um *link* para reunião *on-line* era compartilhado. Inicialmente, esse já foi um ponto delicado, pois apenas três dos 16 participantes prontamente aceitaram participar nas datas sugeridas. Foi necessário adaptar-se à disponibilidade dos sujeitos, aguardando o momento mais adequado para a realização dos depoimentos, especialmente considerando que muitos deles ainda estavam envolvidos em suas funções públicas, o que limitava sua disponibilidade.

Além disso, a questão tecnológica também se mostrou uma barreira para alguns informantes, que tiveram dificuldades em acessar o *link* compartilhado para a entrevista *on-line*. Nessas situações, foi preciso conduzir a entrevista por ligação telefônica, garantindo que todos pudessem participar e contribuir com suas perspectivas.

Como pesquisador, a vinculação com o Tribunal de Contas do Estado do Piauí gerou certa apreensão em alguns informantes, que mostraram receio mesmo sabendo que, naquele momento, não estavam diante do auditor de controle externo, mas do pesquisador. Alguns, inclusive, utilizaram os termos “doutor” e “excelência”, demonstrando certo distanciamento. Esse cenário resultou em respostas sucintas e até monossilábicas em alguns casos, enquanto outros adiaram a entrevista sob o pretexto de procurar documentos para prestar contas de sua gestão.

Um dos prefeitos selecionados faleceu semanas antes da entrevista. Além disso, dois informantes a despeito de não recusarem expressamente a participação, não disponibilizaram data para a realização da entrevista até o final da fase de coleta de dados, apesar da insistência por parte do pesquisador.

Diante de todas essas adversidades, o que se observou é que foi essencial respeitar o momento de cada sujeito, buscando uma aproximação e interação amigável ao longo de todo o processo de investigação. A construção de uma relação de confiança foi fundamental para obter maior acessibilidade e coleta de informações relevantes.

Essa experiência de coleta de dados mostrou-se rica e desafiadora, permitindo compreender a importância de adaptar a metodologia de pesquisa às particularidades de cada participante e demonstrando que o estabelecimento de uma relação de confiança é crucial para uma coleta de dados eficiente e significativa.

# 3

## TOMADA DE DECISÃO E A CAPACIDADE PARA POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS EM EDUCAÇÃO

A tomada de decisão é a fase do ciclo das políticas públicas<sup>4</sup> em que o gestor público decide adotar (ou não) um determinado curso de ação para um dado problema (Wu *et al.*, 2014). Geralmente, envolve um pequeno grupo de “agentes de alto nível autorizados a vincular o governo a um curso específico de ação, tendo em conta uma série de considerações e análises políticas

---

4 Em que pese a variedade de propostas descritas na bibliografia (Frey, 2009), as várias fases desse processo, o “*policy cycle*”, podem ser representadas em cinco atividades essenciais: a definição de agenda, ou “*agenda setting*”, consiste em identificar, dentre os diversos problemas públicos, aquelas questões que serão absorvidas no desenvolvimento de políticas públicas; na fase de formulação são identificadas potenciais escolhas de políticas e uma avaliação preliminar da viabilidade deve ser realizada; a tomada de decisão é a fase em que o gestor público escolhe qual alternativa vai ser adotada; a implementação de políticas públicas ocorre quando as decisões se traduzem em ações; a avaliação, por fim, envolve a análise se a política pública está atingindo os seus objetivos e o que pode ser feito para melhorá-la (Wu *et al.*, 2014; Frey, 2009).

e técnicas” (Wu *et al.*, 2014, p. 77). Esse processo ocorre, portanto, quando “após a avaliação das alternativas, há a escolha pela adoção de uma política pública” e é caracterizado pela “presença de grupos de pressão em uma espécie de arena decisória” (Brasil, 2020f, p. 46).

A crescente complexidade dos problemas políticos atuais, aliada às expectativas cada vez mais altas da sociedade, representa um desafio sem precedentes para a capacidade dos governos em tomar essas decisões e elaborar e implementar políticas eficazes (Wu *et al.*, 2015).

No Brasil, as heterogeneidades locais afetam ainda mais esse processo, cabendo aos municípios gerir eficientemente os escassos recursos humanos e físicos necessários para que seja feita uma “escolha inteligente” (Painter *et al.*, 2005), a partir de uma combinação de competências e aptidões, denominado pelos pesquisadores como “*policy capacity*”.

Compreender como essas capacidades se manifestam em políticas de natureza distintas é um dos desafios da literatura contemporânea sobre políticas públicas. A noção genérica de capacidades estatais, embora fundamental, não é suficiente para elucidar as nuances e especificidades da política educacional, na qual se observa uma série de particularidades inerentes à sua estrutura, objetivos e *stakeholders* envolvidos, que será objeto deste capítulo.

### **3.1 Capacidades estatais**

O conceito de capacidade estatal nasceu do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento

e adquiriu centralidade em estudos de sociologia política e história econômica dos anos 1970 e 1980. Tendo como precursoras as discussões sobre a formação e a autonomia do estado, durante os anos 1990, a ciência política também promoveu debates sobre os determinantes da capacidade estatal, centrados em como diferentes características do sistema político (constituições, sistemas partidários, disciplina partidária ou sobrevivência política) afetam a profissionalização burocrática e a capacidade de formulação de políticas (Cingolani, 2013, 2018).

Não há consenso, entretanto, sobre o próprio conceito de capacidade estatal.

No intuito de revisar os conceitos, as evidências e as medidas da capacidade estatal na literatura internacional, Cingolani (2013, 2018) concluiu que o termo se refere a uma ou mais combinação das seguintes dimensões do poder do Estado: coercitivo/militar; fiscal; administrativo/implementação; transformadora ou industrializadora; abrangência relacional/territorial; legal e política.

A primeira refere-se ao atributo mais básico de todas as definições de capacidade estatal, que é a aptidão de monopolizar a administração do poder coercitivo. A capacidade fiscal diz respeito ao poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos, e à eficiência dos gastos públicos. A capacidade administrativa, fincada na tradição weberiana do Estado moderno, é a mais amplamente utilizada pela literatura e está relacionada à existência de uma burocracia profissional e isolada, que sobrevive aos

governantes, é essencial para a implementação impessoal de políticas e geralmente está associada à boa governança (Cingolani, 2013, 2018).

Nesse íterim, a capacidade transformadora de industrialização refere-se à capacidade do Estado de intervir em um sistema produtivo e moldar a economia. Alguns dos trabalhos que analisam essa dimensão também partem de uma abordagem weberiana ao afirmar que uma combinação equilibrada de burocracia profissionalizada, níveis adequados de coordenação intraestatal de agências e um certo grau de integração do estado na estrutura produtiva são a chave para uma capacidade transformadora. A dimensão relacional/territorial é mais utilizada pela sociologia política e busca captar até que ponto o Estado realmente permeia a sociedade e é capaz de internalizar as interações sociais em suas ações. A dimensão legal diz respeito à limitação da intervenção do Estado e a capacidade política, por fim, refere-se ao nível de acúmulo de poder por líderes eleitos para impor suas prioridades políticas entre os diferentes atores institucionais. Essas dimensões são interdependentes e, juntas, podem determinar a capacidade do Estado de implementar políticas e alcançar seus objetivos (Cingolani, 2013, 2018).

Para Painter e Pierre (2005), a capacidade estatal concentra-se na relação entre o Estado, com suas funções administrativas e políticas, e a sociedade, ou seja, a habilidade de mobilizar apoio social e econômico e consentimento para a consecução de objetivos de interesse público, com foco na obtenção de resultados. A capacidade estatal, ressaltam os

autores (2004), não pode ser confundida com as capacidades administrativa e política. Enquanto a primeira refere-se à habilidade de gerir eficientemente os recursos humanos e físicos necessários para a entrega dos resultados do governo, a política é a capacidade de mobilizar os recursos necessários para fazer “escolhas coletivas inteligentes” e definir direções estratégicas para a alocação de recursos escassos para fins públicos.

Dessa forma, para que sejam feitas essas “escolhas inteligentes” (Painter *et al.*, 2005), é necessário um conjunto de habilidades e recursos (ou competências e aptidões), denominado pelos pesquisadores como *policy capacity* (Wu *et al.*, 2015), ou capacidade para políticas públicas, em livre tradução. O conceito do termo, entretanto, é apontado pela literatura como “difícil de ser operacionalizado”, em razão da dificuldade de se atribuir causalidade entre recursos, processos e resultados nas políticas públicas. Além disso, a burocracia não é um ator unitário, ainda mais em um Estado com complexas funções (Segatto *et al.*, 2021).

Por essa razão, pesquisadores têm visões diferentes sobre o que é capacidade política. Alguns (Hildebrand; Grindle, 1997; Igraham, 2007) optaram por definições mais limitadas, concentrando-se em habilidades específicas, enquanto outros (Painter *et al.*, 2005) entendem que o conceito deve incluir a aptidão de implementar políticas eficazmente. Ainda há aqueles que se concentram na governança em um nível mais elevado, enquanto outros enfatizam as condições

necessárias para uma boa governança, como honestidade, estado de direito e legitimidade (Wu *et al.*, 2015).

O termo vinha sendo comumente relacionado à existência de um corpo de profissionais técnico e especializado nas organizações que influenciaria positivamente o resultado das políticas públicas, entendidas como características técnico-administrativas ou técnico-burocráticas (Gomide *et al.*, 2012; Segatto *et al.*, 2021). A partir desse enfoque weberiano, o recrutamento meritocrático e a evolução previsível da carreira profissional seriam características essenciais das capacidades do Estado (Grin *et al.*, 2021).

Estudos mais recentes (Gomide *et al.*, 2018; Lima-Silva *et al.*, 2021; Grin *et al.* 2021), entretanto, integram essas características às político-relacionais, que reconhecem a relevância da coordenação inter e intragovernamentais e das relações com atores não estatais e a sociedade em geral. Nessa perspectiva, reconhece-se o aparato burocrático como premissa fundamental para a efetivação de políticas públicas. No entanto, para além disso, é essencial que o Estado estabeleça uma relação eficaz com os atores políticos, econômicos e sociais, o que remete ao conceito de autonomia inserida (Evans, 1995), segundo o qual a intervenção estatal em uma arena de política pública é mais bem-sucedida quando conta com a cooperação dos atores sociais para fortalecer as condições de implementação das políticas. Assim, a colaboração com os atores sociais é vista como uma via para viabilizar a ação estatal, sem comprometer a autoridade e a capacidade decisória do governo.

Para esses pesquisadores, “o burocrata precisa ter, em determinados momentos, uma capacidade política que se torna, ao lado da técnica, uma habilidade fundamental para responder às demandas dos cidadãos e promover maior articulação entre os diversos atores” (Segatto *et al.*, 2021, p. 4). A segunda dimensão, político-relacional, permite, assim, a formação de coalizões com diversos atores, a negociação e diálogo, além da construção de consensos e políticas coerentes. Tais elementos são considerados igualmente cruciais tanto na fase de implementação quanto nos resultados alcançados pelas políticas (Abrucio; Segatto, 2021).

Ainda no esforço de conceituar a capacidade política e classificar os fatores determinantes da configuração das políticas públicas, Sátyro (2007) aponta que o processo de tomada de decisões pode ser explicado a partir de fatores econômico-estruturais e político-institucionais. Os primeiros referem-se a “aspectos fiscais dos governos, do desenvolvimento econômico e da capacidade administrativa” (Sátyro, 2007, p. 60), de forma que se houver condições econômicas favoráveis e recursos financeiros disponíveis, a administração pública terá melhor capacidade para desenvolver e implementar políticas públicas eficazes e eficientes. A análise de tais fatores, todavia, não consegue esclarecer a variação do bem-estar social em países com características semelhantes (Sátyro, 2007, p. 60).

Por essa razão, observou-se na literatura o predomínio da análise dos processos políticos a partir de uma abordagem político-institucional, com foco na natureza e

no funcionamento das instituições políticas (Sátyro, 2007). Por essa abordagem, o processo de tomada de decisões das políticas públicas é reflexo de quatro fatores político-institucionais: as preferências dos atores políticos, vale dizer, os “interesses dos atores políticos envolvidos na arena política”; a distribuição de recursos, “determinada pelas características institucionais formais do sistema político”; o legado de políticas prévias, ou *policy feedback*, que se referem às condições de implementação da política atual, dada as políticas realizadas em governos anteriores, e os limites impostos pelas regras formais, a exemplo dos dispositivos constitucionais e da legislação pertinente que disciplinam o funcionamento da arena política (Sátyro, 2007).

Outras pesquisas (Gleeson *et al.*, 2009) concluíram que a *policy capacity* é construída a partir da capacidade organizacional e de competências individuais. Essas incluem conhecimento e experiência, habilidades práticas de formulação de políticas e atributos pessoais, como criatividade, intuição e julgamento. Os elementos da capacidade organizacional, por sua vez, incluem acesso e uso de informações e evidências; gestão de pessoal e desenvolvimento da força de trabalho; consulta e comunicação; coordenação interdepartamental e *networking*; implementação; monitoramento, avaliação e revisão; gestão estratégica e liderança e cultura institucional.

Os autores (2009) ponderam, ao final da pesquisa, que há uma clara interrelação entre capacidade individual e organizacional, de forma que a capacidade dos indivíduos é moldada e limitada pelo contexto organizacional e o

contexto organizacional só pode ser mudado por meio do esforço das pessoas. Alertam, todavia, que nos estudos até então produzidos sobre o tema não havia conclusão sobre onexo entre os dois, os mecanismos por meio dos quais eles interagem e os processos pelos quais a mudança no nível individual pode afetar a organização e vice-versa.

Apesar do avanço no uso do conceito de capacidade estatal, os estudos de campo ainda fornecem “explicações circulares ou tautológicas”, seja em razão do tratamento genérico dado à ideia de capacidade, sem considerar os atributos necessários para produzir resultados específicos, seja em decorrência de que muitos estudos confundem meios (para alcançar a capacidade) com fins (produtos da capacidade) (Gomide *et al.*, 2018). O exemplo de Kocher (2010) é o mais citado para exemplificar o problema nesses estudos: “por que há muitas insurreições violentas neste país? Porque há baixa capacidade do Estado. Como eu sei que a capacidade do Estado é baixa? Porque há muitas insurreições violentas”.

Em resumo, ainda não existe uma definição abrangente e prática para a capacidade estatal. Embora muitas definições existentes destaquem suas diferentes dimensões, como a habilidade de tomar decisões inteligentes e avaliar alternativas, eles não especificam como os recursos e habilidades podem ser combinados para aumentar essa capacidade, o que resultou em um uso limitado do conceito na prática, apesar de ser amplamente discutido na comunidade acadêmica (Wu *et al.*, 2015).

Gomide, Pereira e Machado (2018) indicam quatro passos para o adequado uso do conceito de capacidade estatal na pesquisa científica. Em primeiro lugar, ao utilizar o conceito de capacidade estatal em pesquisas científicas, é importante estabelecer claramente a diferenciação entre a variável dependente e independente. Há risco de incorrer em tautologias ao usar esse conceito, já que ele pode ser usado para explicar tanto a causa quanto o resultado de fenômenos, criando uma argumentação circular. Portanto, é fundamental ter clareza sobre o que se está explicando, se a existência de capacidade estatal ou se um determinado resultado de política pública é consequência dessas capacidades.

Quando a pesquisa deseja tratar a capacidade estatal como uma variável dependente, é importante identificar os fatores que a determinam, pois essa é resultado da combinação de vários atributos que precisam ser observados na prática. Se a pesquisa busca investigar como a capacidade do Estado afeta um determinado resultado, é necessário identificar quais fatores influenciaram a ação estatal. Nessa abordagem, a capacidade é vista como uma variável que tem um impacto independente sobre um determinado resultado da ação pública. Para entender isso, é preciso identificar os elementos (atributos, estruturas, ferramentas) que influenciaram a ação do Estado, considerando os aspectos constitutivos e indicadores do conceito (Gomide *et al.*, 2018).

Concluem os autores (2018) que para medir o conceito de capacidade estatal de maneira eficiente, é importante que os indicadores estejam alinhados à sua ontologia, ou seja,

à sua estrutura teórica. Isso pode ser alcançado através da discussão teórica dos autores, que estabelecem as premissas e os elementos formativos da capacidade estatal. Com uma boa definição conceitual, seria possível construir indicadores que sejam coerentes com a estrutura teórica do conceito, permitindo uma medição precisa da capacidade.

Por essa razão, é necessária a decomposição do conceito formulados pelos teóricos em seus componentes, para explicitar os elementos que influenciam eventos específicos ou causam o fenômeno de interesse do pesquisador (Gomide *et al.*, 2018). Assim, no esforço de superar a dificuldade de operacionalizar uma conceituação empírica da *policy capacity*, pesquisas mais recentes tentaram desagregá-la em indicadores específicos. Wu e outros (2015) são os autores mais citados sobre o tema (Simão *et al.*, 2019; Segatto *et al.*, 2021) por terem conseguido sistematizar uma estrutura conceitual para analisar e medir a capacidade para o processo de políticas públicas a partir de três habilidades essenciais para o sucesso das políticas – analítica, operacional e política – combinadas em três níveis de recursos – individual, organizacional e sistêmico.

Inspirados nos trabalhos de Painter e Pierre (2005), Gleeson, Legge e O'Neill (2009) e Gleeson e outros (2011), os autores (2015) identificaram nove tipos básicos de capacidades necessárias a todas as fases do *policy cycle*, conforme Figura 1. Essa separação assume relevância ao promover a distinção entre a capacidade de atuação dos burocratas, e, conseqüentemente, suas competências políticas, analíticas

e operacionais, e a capacidade da organização e do sistema como um todo (Abrucio; Segatto, 2021).

**Figura 1** - Capacidades necessárias a todas as fases do *policy cycle*



Fonte: Elaboração própria.

A habilidade analítica refere-se à capacidade de diagnosticar e compreender os problemas sociais, a partir da análise e julgamento das informações disponíveis. Essa capacidade é especialmente importante no contexto de ênfase de formulação de políticas públicas baseadas em evidências (Wu *et al.*, 2015). Segundo Wu, Ramesh e Howlett (2015), muitos governos não costumam utilizar as evidências, mesmo quando disponíveis, por ausência das habilidades necessária para usá-las.

A tecnologia da informação moderna representou um importante aliado para o fortalecimento dessa habilidade, entretanto, políticas como a da educação, que exigem que seja considerado um conjunto de condições e têm causas e/ou soluções incertas ou múltiplas, representam um desafio mais complexo ainda pela insuficiência de dados e estatísticas necessários para criar, implementar e avaliar a política pública (Wu *et al.*, 2014).

No nível individual, a capacidade analítica diz respeito à aptidão que o burocrata deve ter para acessar e aplicar os conhecimentos técnicos e científicos no momento da concepção e implementação da política pública, especialmente em um contexto de ênfase na formulação de políticas baseadas em evidências. A capacidade analítica organizacional, por sua vez, refere-se à existência de um sistema de informações intragovernamental eficiente para coletar e disseminar informações que poderão ser utilizadas pelos formuladores das políticas. Já a capacidade analítica sistêmica consubstancia-se nos demais dados científicos, estatísticos e educacionais provenientes de instituições e atores externos, mas que podem impactar a capacidade de os governos desempenharem suas funções (Wu *et al.*, 2015).

Ademais, a habilidade operacional representa a coordenação e o alinhamento do conjunto de recursos disponíveis para que a política possa ser implementada. No nível individual, verifica-se a capacidade de os gestores, individualmente, desempenharem funções gerenciais chaves durante todo o ciclo de uma política pública. A capacidade organizacional-operacional analisa como o desempenho de gestores e burocratas depende da organização interna dos órgãos públicos e do ambiente político-institucional em que estão inseridos. Já o nível sistêmico-operacional, considera a coordenação de esforços governamentais e não governamentais para lidar com problemas coletivos (Wu *et al.*, 2015).

A habilidade política, por fim, representa o apoio político que um governo deve possuir para desenvolver processos e objetivos integrados de políticas públicas, atraindo continuamente legitimidade e recursos das instituições aprovadoras e círculos eleitorais. A capacidade política individual consiste na “perspicácia política” exigida aos atores políticos para que identifiquem outros “atores-chave” e entendam seus interesses e ideologias. A capacidade político-organizacional, diz respeito à comunicação bidirecional e ao relacionamento entre estado e cidadãos. Já a capacidade político-sistêmica, a mais abrangente dentre os nove tipos, é moldada pelo nível de confiança nas esferas política, social, econômica e de segurança da ação política (Wu *et al.*, 2015).

Rosado (2020) sistematizou os nove tipos conforme Quadro 4.

## Quadro 4 - Combinação entre habilidades e nível de recursos (continua)

Habilidades e Competências	Nível de recursos	Combinação
<b>Análítica (Analytical)</b>  Exame detalhado dos elementos ou estrutura de algo, normalmente como base para discussão ou interpretação.	<b>Individual</b>	Capacidade analítica individual: habilidade para acessar e aplicar conhecimentos técnico-científicos para que os indivíduos possam conceber e implementar políticas de maneira eficiente.
	<b>Organizacional</b>	Capacidade analítica organizacional: disponibilidade de indivíduos com habilidades analíticas, existência de equipamentos e processos para coleta e análise de dados e o comprometimento organizacional com a tomada de decisão baseada em evidências. Abarca, também, a disponibilidade de dados em tempo hábil e de forma sistemática.
	<b>Sistêmico</b>	Capacidade analítica sistêmica: estado geral de entidades científicas, estatísticas e educacionais em uma sociedade que permite aos decisores políticos terem acesso a informações de qualidade para exercerem suas funções analíticas e gerenciais.
<b>Operacional (Operational)</b>  Coordenação do conjunto de recursos e instituições que permeiam a formulação, implementação ou avaliação das políticas.	<b>Individual</b>	Capacidade operacional individual: habilidade dos indivíduos para desempenharem funções gerenciais-chave, como liderança, coordenação/control e tomada de decisão.
	<b>Organizacional</b>	Capacidade operacional organizacional: refere-se à organização interna das agências públicas e do ambiente político-institucional, bem como o relacionamento das agências com instituições, atores legislativos, executivos e servidores públicos.
	<b>Sistêmico</b>	Capacidade operacional sistêmica: envolve a competência para a coordenação dos esforços dentro e fora do governo para tratar de problemas coletivos, como os papéis de liderança, visão compartilhada, estabelecimento de consensos, e a adoção de políticas inclusivas.

## Quadro 4 - Combinação entre habilidades e nível de recursos (continuação)

Habilidades e Competências	Nível de recursos	Combinação
<b>Política (Political)</b>  Articulação do governo e os demais atores envolvidos nos assuntos públicos. “Jogo político”.	<b>Individual</b>	Capacidade política individual: abrange o conhecimento e a experiência política, isto é, a “perspicácia política” dos atores. Elementos importantes: identificação de atores-chave e a compreensão de seus interesses, ideologias, das relações entre eles, assim como o entendimento dos <i>trade-offs</i> necessários para um acordo entre atores e os interesses em conflito.
	<b>Organizacional</b>	Capacidade política organizacional: desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros de governo e com o público. Os governos precisam definir uma questão e atrair o público para se concentrar nela e contribuir ativamente para sua resolução, por meio da comunicação bidirecional e o diálogo com os atores estatais sobre questões de interesse.
	<b>Sistêmico</b>	Capacidade política sistêmica: trata-se da mais abrangente de todos os nove tipos anteriores e tem o potencial de moldar todas as outras capacidades. Constitui o ambiente que enquadra todas as atividades governamentais e é delineada pelo nível de confiança nas esferas política, social e econômica da ação política.

Fonte: Rosado, 2020, p. 41.

O modelo proposto por Wu, Ramesh e Howlett (2015) sugere que a capacidade política não se limita a uma única etapa ou função do ciclo das políticas públicas, mas abrange todo o processo, incluindo definir prioridades, criar políticas,

tomar decisões, implementar soluções e avaliar resultados. Além disso, concluem os autores que habilidades e recursos para realizar uma tarefa específica não garantem o sucesso em outras tarefas e, compartilhados, podem ser utilizados em diferentes etapas do processo político (Wu *et al.*, 2015).

O conceito proposto não se limita ao governo e inclui outras organizações que desempenham um papel nos processos políticos, como partidos políticos, ONGs, empresas privadas e organizações internacionais. A capacidade de todas essas partes interessadas é considerada importante para a determinação dos resultados das políticas. Em outras palavras, o modelo reconhece que a capacidade política não é determinada apenas pelo governo, mas também pela capacidade dessas outras organizações envolvidas (Wu *et al.*, 2015).

Outrossim, o modelo inclui uma estrutura aninhada de capacidades, na qual as condições do sistema influenciam a organização e vice-versa. No nível do sistema, aspectos como a confiança da sociedade e dos líderes políticos na agência pública, bem como as condições econômicas e de segurança, são componentes-chave da capacidade política. No nível organizacional, fatores como confiança, recursos humanos e financeiros são fundamentais para que os gestores públicos e analistas possam executar suas tarefas de política. O apoio político tanto do topo quanto da base é crucial, pois as agências precisam ser consideradas legítimas pelos cidadãos e os sujeitos políticos precisam ter acesso a recursos e apoio de instituições e eleitores (Wu *et al.*, 2015).

No nível individual, os profissionais de políticas, como os formuladores de políticas, gestores públicos e analistas de políticas, desempenham um papel importante na condução de tarefas e funções no processo de políticas. Sua capacidade política é influenciada por seu conhecimento sobre os processos políticos, habilidades em análise e avaliação de políticas, experiência gerencial e julgamento político. No entanto, alta capacidade política individual pode não ser suficiente para garantir a eficácia da política, já que é necessário ter recursos e capacidades tanto a nível organizacional quanto no nível do sistema (Wu *et al.*, 2015).

No nível organizacional, a disponibilidade de recursos como infraestrutura de informação e sistemas financeiros, bem como apoio político, pode aumentar ou diminuir as capacidades individuais. Se uma organização limita a responsabilidade de decisão ou prejudica o moral dos profissionais de políticas, isso pode prejudicar a capacidade da agência de realizar suas tarefas (Wu *et al.*, 2015).

Vale repisar que a capacidade política é definida como o resultado da combinação de habilidades e recursos em diferentes níveis, incluindo analítico, operacional e político. A capacidade analítica garante que as ações políticas sejam sólidas tecnicamente e contribuam para os objetivos políticos. A capacidade operacional permite a implementação das ações políticas e a capacidade política ajuda a obter o apoio político. Embora essas capacidades sejam interconectadas, elas são governadas por considerações diferentes e podem ser críticas em graus diferentes para o sucesso de uma ação

política. Essa abordagem multidimensional permite entender por que as falhas políticas são persistentes e generalizadas, pois o sucesso político depende de altos níveis de capacidades em várias dimensões (Wu *et al.*, 2015).

O processo de políticas públicas é, pois, muito mais abrangente do que simplesmente tomar decisões. Essa fase, entretanto, é o “ápice do processo de criação de políticas” (Wu *et al.*, 2014, p. 79), na qual se exige dos gestores “conhecimento técnico e análise profissional” (Wu *et al.*, 2014, p. 79), especialmente quando se trata de políticas adotadas pelos legisladores, que podem ser abrangentes ou vagas, “deixando detalhes cruciais para ser decididos por gestores públicos ou burocratas de nível de rua” (Wu *et al.*, 2014, p. 18).

Como resultado dessas múltiplas habilidades e aptidões, “decisores em cenários diferentes respondem de formas distintas quando lidam com problemas iguais ou similares”, possuindo em comum “algumas motivações e padrões de comportamento na criação de políticas públicas, o que fornece estrutura, continuidade e um elemento de previsibilidade às suas escolhas e seleções” (Wu *et al.*, 2014, p. 78).

É com base nesse arcabouço teórico, em especial na estrutura conceitual desenvolvida por Wu e outros (2015), que se analisou a presença de cada um dos nove tipos básicos de capacidade para a formulação das políticas públicas na tomada de decisão dos gestores municipais quanto ao oferecimento de atividades pedagógicas remotas após a

suspensão das aulas presenciais no ano de 2020 em razão da pandemia da Covid-19.

### **3.2 Capacidades estatais nos municípios brasileiros**

No Brasil, os municípios representam a menor unidade da divisão político-administrativa da federação, o lugar institucional onde “a sociedade toca o estado”, em que o “cidadão interage com o poder público de forma mais intensa” (Bergue, 2021, p. 199). São 5.568 entes no total, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal, dos quais 44,8% possuíam uma população de até 10 mil habitantes em 2022, representando um conjunto de 2.495 municípios com um contingente populacional de 12,8 milhões de indivíduos. A maioria da população nacional, equivalente a 57% do total, entretanto, residia em somente 319 municípios, o que indica que há uma significativa concentração de pessoas em centros urbanos com população superior a 100 mil habitantes no país (IBGE, 2023).

A despeito da concentração populacional, a estrutura federativa estabelecida pela Constituição de 1988, tornou os municípios brasileiros a esfera mais próxima das pessoas e o “fim da linha” na provisão de serviços e no financiamento intergovernamental, ainda que sua atuação esteja condicionada pelas leis e regras estabelecidas por outros níveis de governo (Grin *et al.*, 2021). Delegou, para tanto, a todos eles, autonomia política, administrativa e financeira (Souza; Grin, 2021).

Essa autonomia política municipal foi garantida por meio da eleição direta do prefeito e dos vereadores, por meio da capacidade de auto-organização pelas Leis Orgânicas Municipais, bem como pela competência para regular e executar serviços públicos sob sua titularidade (Brasil, 1988). Outro aspecto dessa autonomia é a competência municipal para legislar sobre assuntos que lhe são reservados de forma exclusiva, assim como suplementar a legislação em outros temas (Brasil, 1988), o que confere ao município um grau significativo de independência na sua governança e na formulação das políticas locais.

Dessa forma, os municípios são entidades com personalidade jurídica de direito público, detentoras de direitos e obrigações que lhes conferem a capacidade de atender aos interesses locais de suas populações. Suas funções administrativas são regidas pelos princípios que orientam a administração pública e, como parte de sua autonomia, têm a prerrogativa de instituir o regime jurídico dos seus servidores públicos, bem como legislar sobre os serviços públicos locais e sobre licitação e contratos administrativos, respeitando as normas federais estabelecidas. Essas atribuições concedem aos municípios um papel relevante na gestão de suas questões locais, garantindo uma maior adaptação às necessidades específicas de suas comunidades (Souza; Grin, 2021).

Adicionalmente, os municípios possuem autonomia financeira. Eles têm a capacidade de arrecadar e instituir impostos sobre imóveis urbanos, serviços e transmissão de bens imóveis, sem permissão, todavia, para criar impostos

próprios, nem para deixar de cobrar os impostos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Essas medidas visam assegurar uma harmonização das ações tributárias em âmbito nacional, evitando a duplicidade de tributos e garantindo uma distribuição equitativa das responsabilidades fiscais entre os entes federativos, o que permite aos municípios terem a liberdade de exercer sua autonomia administrativa e tributária dentro dos limites estabelecidos pela legislação vigente (Souza; Grin, 2021).

Analisando as capacidades estatais dos municípios brasileiros a partir da sua autonomia financeira, Cialdini e outros (2021) concluíram que a criação de novos municípios<sup>5</sup> não se pautou por uma lógica fundamentada no autofinanciamento ou na presença de capacidades essenciais para fortalecer a preparação dessas localidades e para mitigar os impactos negativos decorrentes da redução prolongada da receita própria e da crescente dependência de repasses estaduais e federais.

---

5 Desde a promulgação da Constituição de 1988, foram criados 1.179 novos municípios, representando um aumento de 30%, impulsionado pelo crescimento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a adoção de uma fórmula de rateio com base em um alto número mínimo de habitantes. Entre os anos de 1991 e 2000, foram emancipados 1.016 municípios, correspondendo a 18% do total. No entanto, após a estabilização das cotas de cada estado no FPM e mudanças nos critérios constitucionais para criação de novos municípios, entre 2000 e 2007, apenas 57 novas localidades foram estabelecidas, representando apenas 1% do total. Nos últimos dez anos, mais 63 municípios foram criados, indicando uma diminuição significativa em relação ao período anterior. Esses números evidenciam uma tendência de redução no ritmo de criação de novos municípios ao longo do tempo (Cialdini *et al.*, 2021).

Os municípios brasileiros, completam os autores (2021), foram desenvolvidos de maneira desordenada, fragmentada e policêntrica, com seu crescimento impulsionado principalmente pelo aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Nesse contexto, a inexistência de critérios sólidos de esforço fiscal se tornou evidente, especialmente em um cenário no qual a falta de instituições de governança com a capacidade de formular, modificar e fazer cumprir as regras para a produção e provisão de bens e serviços é notória. Essas lacunas institucionais dificultam a adoção de medidas efetivas para fortalecer as finanças municipais e promover um desenvolvimento sustentável e equitativo nos diferentes municípios do país.

Apesar disso, a combinação desse conjunto de autonomias subnacional com a coordenação intergovernamental, também estabelecida pela Constituição de 1988, ocasionou a municipalização de diversas políticas públicas de proteção social. Os governos locais tornaram-se responsáveis pela prestação de cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar e fundamental, assistência social à população em situação de vulnerabilidade, além de funções como desenvolvimento urbano e transporte público de âmbito local (Souza; Grin, 2021).

O termo “gestão local” assumiu um caráter multidimensional, abrangendo a descentralização intramunicipal, a governança federativa envolvendo os Estados-matrizes, estados e regiões circunvizinhas, a cooperação setorial e multisetorial em diferentes configurações, bem

como as relações de governança multinível entre municípios dentro do mesmo estado ou no contexto regional. Essa abordagem ampla abriga uma série de dinâmicas complexas que permeiam a administração pública local e estabelece uma base de compreensão mais abrangente sobre as interações e articulações entre diferentes entes federativos na gestão de políticas e serviços públicos (Grin; Abrucio, 2019).

A descentralização das políticas públicas, todavia, foi implementada em um contexto de heterogeneidade municipal. O Brasil é marcado por desigualdades socioculturais e sociopolíticas em nível regional, resultando em várias partes do país uma demanda por preservação das tradições culturais e um sentimento de autogovernança local. Além disso, existem heterogeneidades de natureza geográfica, relacionadas à extensão territorial, à disparidade de densidade populacional e à diversidade dos ecossistemas presentes. Também existem perfis socioeconômicos, associados às desigualdades entre as cinco macrorregiões (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), entre os próprios estados dentro de uma mesma região e entre os municípios de um mesmo estado. Por fim, há heterogeneidades de natureza institucional, devido à considerável discrepância nas capacidades governamentais entre os diferentes níveis de governo, o que ocorre em um contexto de descentralização de poder, recursos e implementação de políticas públicas (Souza; Grin, 2021), além da posição política e ideológica dos gestores municipais (Abrucio; Segatto, 2021).

Diante desse contexto, pesquisas recentes tentam compreender as diferentes capacidades dos entes municipais.

Lopez e Guedes (2020) focam na burocracia local para entender as disparidades entre os municípios brasileiros. Nestes, cerca de 59% dos servidores públicos do país estão alocados, com aproximadamente 57% deles concentrados no âmbito do poder executivo. É essencial, para os autores, reconhecer a capacidade colaborativa dos servidores públicos municipais e suas necessidades para a coprodução de políticas e programas intra e intergovernamentais.

Quanto aos vínculos laborais estabelecidos entre a administração municipal e esses servidores, os regimes estatutários passaram a abranger de 66% para 86% dos casos no período de 1986 a 2017, enquanto os empregos públicos “celetistas” diminuíram de 30% para 7%, e os contratos temporários aumentaram de 1% para 8%. Essa transformação aponta para um movimento de profissionalização da burocracia, contribuindo para o aprimoramento dos aparatos administrativos em nível local (Lopez; Guedes, 2020).

As mudanças no perfil do funcionalismo público municipal também foram significativas em relação à escolaridade. Houve um expressivo aumento da escolaridade média dos contratados, com o percentual de vínculos com escolaridade superior completa aumentando de 10% para 40%. Por outro lado, os vínculos com nível médio incompleto ou fundamental apresentaram queda, reduzindo de 14% para 10% e de 53% para 9% do total, respectivamente (Lopez; Guedes, 2020).

Essas transformações no funcionalismo público municipal tiveram impacto na qualificação desses profissionais e, também, nas despesas com pessoal. A despesa com pessoal ativo cresceu de R\$ 149 bilhões para R\$ 268 bilhões no período entre 2006 e 2017, representando um aumento de 78% (Lopez; Guedes, 2020). Em termos percentuais, a despesa passou de 40,3% para 46,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) e de 3,1% para 3,8% do Produto Interno Bruto (PIB) nesse mesmo período, sendo esse crescimento o maior entre os três níveis federativos. Tal incremento é explicado, segundo Lopez e Guedes (2020), pelo aumento da remuneração média e pelo crescimento no total de servidores públicos no âmbito local.

A autonomia burocrática também tem sido objeto dos estudos sobre as capacidades estatais. Para Abrucio e Segatto (2021), a burocracia precisa de certo grau de autonomia para implementar seus objetivos, influenciar o processo decisório e promover mudanças nas políticas. No entanto, essa autonomia deve ser equilibrada, pois o excesso dela pode levar a burocracia a definir sua própria agenda, causando problemas de *accountability* e dificuldades na formação de capacidades político-relacionais, fundamentais para o sucesso das políticas públicas.

Os autores (2021) alertam, ainda, para a necessidade de integrar essas características às capacidades político-relacionais. Essas reconhecem que a coordenação inter e intragovernamentais, as relações com atores não estatais e a sociedade em geral, a formação de coalizões com diferentes

atores, a negociação e interlocução com eles e a construção de consensos e políticas coerentes são igualmente importantes na implementação e nos resultados das políticas. As capacidades estatais são, portanto, ativadas e podem mudar à medida que são influenciadas por dinâmicas externas ao Estado.

Ribeiro, Macaya e Coelho (2021), por sua vez, analisaram as diferentes capacidades estatais em Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) nos municípios brasileiros. Ressaltam as autoras (2021) que o uso adequado e a disponibilidade de recursos tecnológicos pelas organizações públicas estão frequentemente relacionados às capacidades técnico-administrativas e demandam infraestrutura tecnológica, abrangendo *hardware*, *software*, redes, internet, serviços e aplicações.

Além disso, o modelo descentralizado adotado pelo Brasil leva cada ente federativo a seguir sua própria agenda de adoção de TIC, o que pode gerar fragmentação na implementação de recursos tecnológicos e dificuldades na integração de dados e serviços entre os níveis de governo, prejudicando a oferta adequada de serviços e informações à sociedade (Ribeiro *et al.*, 2021).

Isso posto, a análise feita pelas autoras (2021) revelou disparidades na adoção de TIC entre as prefeituras brasileiras, em municípios de todas as regiões, condições socioeconômicas e portes populacionais. Concluem que as desigualdades entre os municípios vão além das questões tecnológicas e são

influenciadas por fatores externos relacionados à gestão e ao contexto político-administrativo de cada localidade.

Os municípios enfrentam, portanto, desafios de natureza complexa para implementação das responsabilidades assumidas pós 1988, principalmente nas políticas públicas de caráter social, o que pressiona as gestões locais a qualificarem suas capacidades estatais (Souza; Grin, 2021). Para os autores (2021), os desafios ocorrem, em primeiro lugar, porque os 5.568 municípios brasileiros apresentam profundas disparidades em suas capacidades técnicas e financeiras, e os mecanismos federais destinados a mitigar essas desigualdades são considerados insuficientes. Além disso, em termos institucionais, todas as unidades federativas possuem os mesmos poderes, seguindo o modelo de federalismo simétrico, mesmo diante da realidade socioeconômica assimétrica do país.

Ainda, em segundo lugar, a prestação de serviços sociais pelos municípios é majoritariamente financiada por recursos estaduais e federais<sup>6</sup>, os quais estão sujeitos a rigorosas regulamentações impostas pela esfera federal. Isso resulta em uma sobrecarga para as burocracias locais, que precisam atender às demandas de diferentes órgãos governamentais. Em terceiro lugar, os serviços e políticas sociais requerem uma

---

6 De acordo com Souza e Grin, os municípios dependem, em média, de 66% dos recursos de outras esferas de governo, chegando a 88% naqueles com até 10 mil habitantes e 82% no grupo dos até 50 mil habitantes, que representam 90% dos municípios brasileiros. Isso “levanta preocupações sobre a sustentabilidade do fornecimento e a expansão dos serviços sociais, bem como sobre a melhoria de sua qualidade” (2021, p. 111).

considerável força de trabalho. No entanto, os municípios se veem limitados a expandir tais serviços e aprimorar sua qualidade devido ao estabelecimento de um teto para as despesas subnacionais, como a folha de pagamento, por meio de legislação federal (Souza; Grin, 2021).

Por fim, revelam Souza e Grin (2021) que o aumento proporcional da receita local, em comparação com a receita dos estados, é direcionado principalmente à prestação de serviços sociais, o que deixa pouco espaço para outras políticas locais. Esse cenário evidencia os desafios enfrentados pelos municípios em equilibrar a oferta de serviços essenciais e a implementação de outras ações governamentais de âmbito local.

Diante desse enredamento, Grin, Demarco e Abrucio (2021, p. 44) questionam: “que tipo de capacidades estatais possuem os municípios para responder aos papéis e responsabilidades assumidos desde 1988?”, concluindo que há uma correlação estabelecida entre o aumento do nível de capacidade estatal no âmbito local e a consequente ampliação das possibilidades para os governos locais definirem suas agendas com maior autonomia administrativa e política.

Na diversidade municipal presente no território brasileiro, observa-se que as capacidades estatais não são uniformes e, adicionalmente, apresentam variações significativas conforme a política pública em pauta. Esta segmentação da capacidade estatal por setor carrega consigo particularidades intrínsecas associadas à essência de cada política. Elementos como investimentos em infraestrutura física e tecnológica,

nuances na organização e formação do capital humano, a permeabilidade da sociedade em relação ao tema em destaque, bem como a relevância política e o repertório acumulado das coalizões envolvidas e suas respectivas comunidades epistêmicas, são fatores determinantes nesse contexto educacional (Grin, Abrucio, Demarco, 2021).

Oliveira e Coelho (2021), por exemplo, apresentam a influência das diferentes capacidades municipais na política pública da saúde. Para as autoras, a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e o desenvolvimento da política de Atenção Primária em Saúde refletem a evolução das capacidades estatais locais em saúde no Brasil, com a expansão do sistema de saúde ao longo das três últimas décadas. Houve, para elas, um progresso nas capacidades técnico-administrativas, mas o país ainda enfrenta desafios significativos em relação às capacidades político-institucionais.

Em primeiro lugar, porque as desigualdades em saúde persistem, e a pandemia acentuou-as rapidamente. O número de médicos por habitantes evidencia essa disparidade: enquanto a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) recomendava uma razão de 2,5 médicos por mil habitantes, o Brasil apresentava, em 2018, uma taxa média de 2,18. A discrepância entre regiões é ainda maior, com a região Sudeste superando a recomendação da OPAS, enquanto a região Norte registrava apenas 1,16 médicos por mil habitantes. As desigualdades, inclusive em capacidades técnico-administrativas, diminuíram, mas ainda subsistem (Oliveira *et al.*, 2021).

Em segundo lugar, a regionalização avança lentamente, e as instâncias de coordenação intergovernamental enfrentam dificuldades, devido à ausência de capacidades político-institucionais em muitos municípios, especialmente nos de menor porte. O desenvolvimento das capacidades político-institucionais municipais é crucial para acompanhar as mudanças nos desenhos institucionais das políticas de regionalização. Isso exige esforços tanto do governo federal quanto dos governos estaduais (Oliveira *et al.*, 2021).

O papel dos governos estaduais na regionalização é o terceiro aspecto destacado pelas autoras (2021). A descentralização da saúde avançou no Brasil, em grande parte devido à indução do governo federal. No entanto, especificamente na regionalização, os governos estaduais poderiam assumir um maior protagonismo, coordenando os municípios, oferecendo apoio institucional, principalmente aos de menor porte, e incentivando a cooperação regional. Novos desenhos institucionais precisariam ser desenvolvidos para ampliar as capacidades estatais municipais em saúde e aprimorar a coordenação federativa no SUS. Isso poderia ser alcançado por meio de políticas públicas que envolvam a coordenação entre estados e municípios e garantam recursos específicos para esse propósito, com uma maior integração regional (Oliveira *et al.*, 2021).

Bichir e Simoni Jr. (2021) analisaram a disseminação de capacidades estatais na política de assistência social brasileira no nível local a partir de três dimensões: institucionalização político-administrativa, características da burocracia e dos modos de financiamento.

Os resultados indicaram que há variações importantes na distribuição das capacidades estatais nas diferentes dimensões, apontando quatro limitações: baixa articulação entre os incentivos financeiros e os instrumentos de regulação e monitoramento do gasto nos três níveis de governo, baixa participação relativa dos estados no cofinanciamento do SUAS, incertezas recentes em relação ao cofinanciamento federal e tensões relacionadas ao deslocamento de recursos federais de serviços permanentes para programas associados a governos específicos, como o Criança Feliz (Bichir; Simoni Jr., 2021).

Diante desses resultados, os autores (2021) alertaram ser relevante considerar a participação mais ativa dos estados na organização de redes regionais de provisão de serviços e processos de capacitação permanente, visando abordar as dinâmicas regionais e garantir o fortalecimento das capacidades estatais municipais em assistência social.

As políticas setoriais de saúde e assistência social, todavia, conseguiram criar mais capacidades estatais locais com maior homogeneidade ou convergência. Essa uniformidade é atribuída, em grande parte, à exigência de estruturas organizacionais mínimas em nível municipal como pré-requisito para a alocação de recursos federais. Em contraste, em áreas onde a intervenção federal foi menos delineada através de sistemas nacionais, evidencia-se uma menor coesão nas capacidades estatais, como observado nas políticas voltadas para habitação e cultura (Grin, Abrucio, Demarco, 2021).

A educação, por sua vez, situa-se em um patamar intermediário nesse espectro de sistemas nacionais de políticas públicas. Por um lado, há iniciativas sistêmicas que moldam a abordagem setorial da educação, como o financiamento oriundo do Fundeb e programas de estímulo federal, a exemplo do Plano de Ações Articuladas e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. No entanto, carece-se de um Sistema Nacional de Educação em termos legais, resultando na ausência de fóruns federativos bipartites e tripartites e, conseqüentemente, em uma diluição da participação dos entes subnacionais nas deliberações federais. Essa configuração engendra uma interação mais variável entre a União e os municípios quando comparada às áreas de saúde e assistência social, apesar da relativa estabilidade no financiamento e nas intervenções governamentais, ao menos até o início da gestão do presidente Bolsonaro, em 2019, em relação à cultura e habitação (Grin, Abrucio, Demarco, 2021).

Nesse contexto, estudos recentes (Abrucio; Segatto, 2021; Abrucio; Viegas, 2020) tentam operacionalizar o conceito de capacidades estatais no nível das secretarias municipais de educação, o que é objeto da seção seguinte.

### **3.3 Capacidades estatais das secretarias municipais de educação**

A compreensão das capacidades estatais municipais é essencial para entender os avanços e os desafios enfrentados por esses entes. No âmbito federativo brasileiro, essa compreensão deve ser inserida dentro da especificidade de

cada política pública. Estudos revelam (Abrucio; Segatto, 2021; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021), entretanto, que, apesar da crescente relevância dos municípios na oferta de serviços educacionais – abrangendo a pré-escola, educação infantil e ensino fundamental –, a preparação dos governos locais neste campo permanece insuficientemente explorada.

Na pesquisa de Abrucio e Segatto (2021), as capacidades estatais locais na educação brasileira foram avaliadas quantitativamente através de três dimensões: autonomia e institucionalização; técnico-burocrática; e político-relacional. O estudo evidenciou progressos expressivos impulsionados, em grande parte, pela municipalização da educação, mas também destaca limitações, dentre elas: a falta de autonomia de várias secretarias; fragilidades na gestão pedagógica; e insuficiente institucionalização de mecanismos de engajamento com a sociedade. Revelou-se ainda que, apesar das disparidades socioeconômicas, a capacidade estatal das secretarias de educação não variou significativamente entre municípios de diferentes portes populacionais.

Em contraste, Segatto, Euclides e Abrucio (2021) adotam uma abordagem qualitativa e comparativa, examinando oito municípios brasileiros.

Os autores (2021) buscaram operacionalizar o conceito de capacidade estatal para políticas públicas da educação, a partir de capacidades técnico-administrativa e político-relacional, conforme Quadro 5.

## Quadro 5 - Conceito de capacidade estatal para políticas públicas da educação

Capacidade	Organizacional	Individual
Técnico-administrativa	Recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis, principalmente nas áreas estratégicas – pedagógica e administrativo-financeira. Sistemas de informação e estratégias de monitoramento e avaliação das ações. Instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais. Existência de processos e mecanismos institucionalizados e previamente definidos de gerenciamento de pessoas e recursos financeiros.	Perfil e trajetória do secretário e dos gestores. Papéis dos gestores e burocratas no processo de decisão e implementação. Práticas, conhecimentos e competências nas políticas e em seus instrumentos.
Político-relacional	Parcerias formalizadas com outras organizações públicas, organizações privadas e da sociedade civil. Mecanismos institucionalizados de relacionamento com Legislativo, Judiciário e órgãos de controle. Papel dos conselhos de participação social. Mecanismos de comunicação entre secretarias de educação e escolas. Participação em consórcios e arranjos.	Relações entre gestores das secretarias de educação e gestores de outros órgãos e organizações. Relação entre coordenadores pedagógicos e equipes de gestão escolar. Participação de gestores em redes e comunidades de políticas.

Fonte: Segatto *et al.*, 2021, p. 6.

Esta pesquisa, que buscou contextualizar as capacidades estatais no contexto das políticas públicas educacionais, ressaltou a fragilidade da dimensão técnico-administrativa. As reduzidas continuidade técnica e autonomia financeira das secretarias foram identificadas como um obstáculo

para avanços de longo prazo. O perfil dos gestores, quando possuíam trajetórias prévias no setor educacional, pode atenuar essa falta de capacidade. A dimensão político-relacional da capacidade estatal mostrou-se igualmente deficitária, com pouca mobilização externa e frágeis relações interinstitucionais entre secretarias e escolas (Segatto; Euclides; Abrucio, 2021).

Os dois estudos, embora diferindo em suas metodologias, convergem em suas conclusões sobre a importância de fortalecer as capacidades estatais municipais para melhoria da educação. Ambos identificam desafios que vão desde a falta de secretarias exclusivas até a necessidade de aprimorar a relação entre secretarias e escolas. Além disso, ressaltam o papel vital da União e dos governos estaduais na provisão de apoio. A colaboração entre os níveis de governo, especialmente entre estados e municípios, emerge como uma possível solução para enfrentar os desafios identificados, ainda que tal colaboração seja incipiente no cenário atual.

Em síntese, ambas as investigações enfatizam que, para uma melhor implementação de políticas educacionais nos municípios brasileiros, é imperativo reconhecer e enfrentar as limitações nas capacidades estatais locais, com foco tanto na dimensão técnico-administrativa quanto na político-relacional (Abrucio; Segatto, 2021; Segatto; Euclides; Abrucio, 2021).

Os estudos de Abrucio e Segatto (2021) e Segatto, Euclides e Abrucio (2021) lançaram luz sobre a análise das capacidades estatais em diferentes níveis governamentais.

Em continuação a essa investigação, Abrucio e Viegas (2022) focalizaram sua pesquisa no papel determinante da gestão pública de qualidade nas políticas educacionais municipais.

Para os autores (2022, p. 1), entretanto, as dimensões técnica e relacional do conceito de capacidades estatais são muito amplas “para informarem detalhadamente de que modo cada peça da administração pública afeta o desempenho das políticas públicas”. Por isso, analisaram as capacidades estatais das secretarias municipais de educação a partir de cinco dimensões: gestão infraestrutural, gestão organizacional, gestão de pessoas, gestão da política pública e gestão da articulação política e social.

A análise revelou disparidades consideráveis entre as secretarias municipais na categoria de gestão infraestrutural. As finanças municipais são marcadamente heterogêneas, com cerca de um terço dos governos locais apresentando limitada autonomia fiscal e gerencial, o que impõe restrições à expansão e qualificação dos investimentos em políticas sociais, como a educação. No âmbito do planejamento, inúmeros municípios enfrentam adversidades e, ainda, a adoção de tecnologias de informação é um ponto frágil para a maioria, seja em termos de equipamentos, seja no que concerne à capacitação para sua aplicação em rotinas administrativas e serviços públicos. Essa lacuna foi exacerbada durante a pandemia, quando muitos municípios enfrentaram desafios significativos para efetivar o ensino remoto (Abrucio; Viegas, 2022).

Para os autores (2022), as deficiências na gestão infraestrutural das secretarias municipais de Educação iniciam-se, precipuamente, na autonomia administrativa, tema que foi previamente explorado em profundidade por Segatto, Euclides e Abrucio (2021). Essa limitação compromete a governança dos recursos, uma vez que o setor educacional pode ficar submetido a outras esferas do poder local, como o prefeito ou a secretaria de finanças. Assim, a solução não se restringe ao incremento de recursos, é imperativo que a gestão educacional seja exercida por profissionais vinculados e dedicados exclusivamente à educação, capazes de identificar as demandas para aprimorar a aprendizagem municipal.

Por fim, a qualidade da infraestrutura as unidades escolares municipais, ainda que tenham evoluído nos últimos anos, também merece atenção. Nota-se, particularmente, deficiências nos ambientes essencialmente pedagógicos e em áreas de suporte administrativo e pedagógico nas redes municipais (Abrucio; Viegas, 2022).

A dimensão organizacional, por sua vez, é pautada pela eficácia dos mecanismos de gestão. Entre os mais salientes, destacam-se os instrumentos de planejamento educacional. Observou-se um progresso notável no número de municípios com Plano Municipal de Educação (PME). Tal inovação institucional foi fruto de uma sinergia bem-estruturada entre a esfera federal, representada pelo Ministério da Educação, e as instâncias municipais. Contudo, a robustez do planejamento a nível municipal é comprometida por uma descontinuidade

administrativa, abrangendo tanto líderes de secretarias de educação, quanto diretores escolares. Essa intermitência na liderança educacional municipal tem repercussões adversas no aprendizado organizacional das secretarias, o que vai de encontro à literatura especializada na área que reforça que as políticas educacionais subnacionais mais eficazes são aquelas que mantêm uma continuidade ao longo do tempo e retêm os principais proponentes de reformas, propiciando, assim, uma evolução constante (Abrucio; Viegas, 2022, Abrucio; Segatto 2021).

A dimensão organizacional relaciona-se, ainda, com a utilização dos resultados de avaliações nacionais. Decifrar os fatores determinantes que impactam o desempenho de escolas e alunos torna-se imperativo, o que requer o refinamento dos instrumentos gerenciais nas secretarias municipais de educação, com um foco particular na gestão pedagógica, e na capacidade de estabelecer um diálogo construtivo com os *stakeholders* escolares para identificar estratégias apropriadas e engajar todos em direção aos objetivos educacionais (Abrucio; Viegas, 2022).

No entanto, para Abrucio e Viegas (2022), o elemento mais crítico para fortalecer as capacidades institucionais organizacionais reside na dinâmica entre as secretarias municipais e as escolas, que representa um ponto nodal na governança educacional, alinhando formulação e implementação de políticas. Historicamente, a governança educacional no Brasil tem se voltado mais para o sistema

de ensino como um todo, em detrimento de uma atenção individualizada às escolas. O panorama brasileiro tende a ser mais rede-orientado do que escola-orientado. Assim, decisões centrais, especialmente em termos de gestão financeira e de pessoal, são frequentemente centralizadas nas secretarias. Isso contrasta com abordagens como a anglo-saxônica, nas quais os diretores escolares detêm maior autonomia administrativa (Nogueira Filho, 2022).

A implementação de múltiplas ações centralizadas, como observado no Brasil, pode confundir os agentes educacionais e criar desconfiança entre os diversos níveis de gestão. Por isso, o conceito de “descentralização coordenada” representa um equilíbrio almejado entre a autonomia das escolas e a orientação de órgãos centrais. Enquanto órgãos centrais podem não ser aptos a gerir a complexidade de grandes sistemas educacionais sozinhos, escolas isoladas também enfrentam desafios em manter padrões de qualidade, especialmente no contexto brasileiro de desigualdades. Assim, o sistema deve operar sob uma lógica de “pirâmide invertida”, em que as escolas são priorizadas, e a missão dos demais atores é apoiá-las, transformando a gestão de um “sistema escolar” para um “sistema de escolas” (Nogueira Filho, 2022).

É nesse ambiente que estão os gestores escolares, burocratas de nível médio ou gerentes de nível de rua, que atuam como intermediários entre as diretrizes político-educacionais e seus públicos-alvo: alunos, famílias e a comunidade local. Estudo realizado por Segatto, Exner e

Abrucio (2021) apontou que, no contexto municipal brasileiro, a trajetória positiva de algumas escolas está intrinsecamente relacionada à experiência prévia de seus diretores. Para os autores, a familiaridade com o contexto escolar e a capacidade de discernir as demandas específicas dos alunos permitiram a esses burocratas uma adaptação mais acurada das políticas educacionais. Ademais, a proatividade na busca de soluções em cenários de escassez revelou-se crucial. Nesse sentido, o perfil adaptativo desses gestores, alinhado à perspectiva dos gerentes de nível de rua e sua visão sistêmica, é mais relevante do que uma combinação genérica de atributos de liderança. Em ambientes educacionais desafiadores, como os brasileiros, o que prevalece não é uma configuração ideal de liderança, mas a habilidade do diretor em formular respostas adaptadas à realidade local.

Assim, para realmente beneficiar as escolas, o órgão central precisa estabelecer objetivos claros e ambiciosos, apoiar a produção e análise de dados de aprendizagem e investir robustamente na capacidade coletiva em todos os níveis do sistema. À medida que as escolas fortalecem sua responsabilização interna, elas também se tornam mais responsivas aos mecanismos externos de responsabilização. Diante de tais desafios, as secretarias municipais emergem como entidades vitais para prover suporte e coordenação às suas respectivas redes de ensino (Nogueira Filho, 2022).

A terceira dimensão analisada por Abrucio e Viegas (2022) refere-se à gestão de recursos humanos. A despeito

de avanços significativos no Brasil, persistem lacunas estratégicas relativas à competência na administração de pessoal no ambiente educacional municipal. Uma das mais salientes diz respeito à notável desuniformidade na alocação de educadores em diferentes especialidades do saber ao longo do territorial brasileiro, o que conseqüentemente compromete a distribuição equitativa de oportunidades educacionais entre os municípios.

A gestão da política pública em educação emerge como uma quarta dimensão intrínseca à capacidade estatal, vital para a governança municipal. Desde o processo de redemocratização, tem-se observado avanços significativos nesse domínio, materializados na instauração e robustecimento de uma série de programas que buscam induzir e apoiar os governos locais em facetas como logística de transporte, nutrição escolar, administração acadêmica e, notavelmente, na dimensão pedagógica. Adicionalmente, as unidades federativas estaduais também têm se esforçado para disponibilizar políticas de suporte aos municípios. Entretanto, essas iniciativas apresentam-se marcadamente heterogêneas, e poucas administrações estaduais têm logrado êxito em desenvolver programas cujo impacto local supere aquele oriundo de estratégias federais. Vale ressaltar que, ainda que existam benefícios na colaboração com os governos estaduais, o decréscimo no auxílio federal aos municípios observado nos últimos anos pode potencializar disparidades territoriais na prestação de serviços educacionais. Nesse

contexto, o papel redistributivo e indutor da União torna-se indispensável para forjar capacidades estatais, e qualquer atenuação desse papel pode comprometer a isonomia entre as entidades governamentais locais (Abrucio; Viegas, 2022).

O refinamento das políticas públicas municipais na esfera da educação requer a consolidação de capacidades estatais voltadas para a articulação política e social, que representa o quinto e derradeiro componente do modelo analítico proposto por Abrucio e Viegas (2022). A eficácia de qualquer política pública reside na instituição de mecanismos de governança que alarguem o espectro de atores políticos e sociais engajados em sua defesa e propagação. No tocante ao segmento educacional, o desafio inicial configura-se na sensibilização do executivo municipal e do legislativo acerca da preeminência da educação tanto para a coletividade quanto para suas trajetórias políticas. É imperativo amplificar a proeminência da educação, outorgando-lhe robustez institucional.

A consolidação de capacidades relacional-integrativas no âmbito da educação municipal é impulsionada pelo que os autores (2022) denominaram de Modelo de Colaboração 360 graus. Esse paradigma fundamenta-se em duas abordagens analíticas.

A primeira remete ao pensamento de Michael Fullan e Joanne Quinn (2022), segundo o qual os direcionamentos corretos para transformar a educação devem ser estruturados a partir de quatro componentes: construção de direção e

foco, cultivo de culturas colaborativas, aprofundamento de aprendizagem e garantia de responsabilização.

A construção de direção e foco precisa ser orientada por propósito e combinar metas que impactam, clareza de estratégia e liderança para a mudança. Apesar da necessidade de uma visão direcional, os gestores educacionais, em todos os níveis, não podem apenas estabelecer um rumo e esperar que ele se mantenha estável. A ênfase é concebida e recalibrada por meio das interações de colaboração, aprendizado profundo e responsabilidades conscientes, tornando-se mais acurada e coesa à medida que os processos deliberativos avançam (Fullan; Quinn, 2022).

Adicionalmente, a promoção de culturas colaborativas é central na transformação de sistemas de educação. A sinergia entre a individualidade e a colaboração é fundamental para o fortalecimento de grupos e indivíduos. Contudo, a mera colaboração, destituída de propósito e direção, pode ser infrutífera. Ainda, a colaboração não deve ocorrer apenas em um único nível ou entre um pequeno conjunto de stakeholders, ao contrário, precisa ser uma colaboração multifacetada, envolvendo múltiplos níveis e grupos dentro do sistema educacional, dentro da escola, entre escolas, com a comunidade, com organizações externas e em nível regional. O estabelecimento de uma cultura colaborativa, quando bem implementada, potencializa o capital social, incrementando a coerência e, por consequência, otimiza os resultados (Fullan; Quinn, 2022).

Em terceiro lugar, o aprofundamento do aprendizado deve ser priorizado, entrelaçando a pedagogia contemporânea às inovações tecnológicas. Embora o ensino tradicional tenha se tornado obsoleto para muitos educadores e aprendizes, a simples incorporação de tecnologia não demonstrou ser a solução absoluta. Novas metodologias pedagógicas, envolvendo uma tríade composta por alunos, educadores e famílias, estão emergindo. Essas abordagens estão reformulando os resultados do aprendizado, vinculados aos 6Cs: comunicação, pensamento crítico, colaboração, criatividade, caráter e cidadania. Essencialmente, as inovações pedagógicas estão sendo potencializadas por avanços digitais, o cerne desse processo, contudo, é a pedagogia como propulsor e a tecnologia como catalisador, apresentando desafios em equilibrar aprimoramentos contínuos e inovações (Fullan; Quinn, 2022).

Ademais, em quarto, no tocante à questão da responsabilização, considerada por muitos como um desafio premente, os autores (2022) propuseram uma abordagem diferenciada, a partir da dicotomia responsabilidade interna versus responsabilidade externa. Assim, a responsabilização não apenas demanda ser responsável dentro do grupo ou sistema (interna), mas também envolve responder às expectativas sistêmicas (externa).

Por fim, a essência da proposta de Michael Fullan e Joanne Quinn (2022) é a “liderança para a coerência”, que entrelaça os quatro componentes mencionados. Líderes, em colaboração

com outros *stakeholders*, determinam como amalgamar esses elementos conforme as demandas contextuais. Esse modelo de construção de coerência, alinhando seus componentes em prática, demanda um esforço consistente e sistemático, e promete recompensas significativas quando bem executado.

A segunda abordagem do Modelo de Colaboração 360 graus alinha-se à conjuntura brasileira, emanada do debate sobre o regime de colaboração preconizado na Carta Magna de 1988, atinente à colaboração trilateral entre União, estados e municípios. Recentemente, esse postulado colaborativo foi extrapolado para abranger a colaboração intermunicipal, a governança multinível envolvendo diversas entidades civis, a interconexão intersetorial e entre os *stakeholders* educativos. A capacidade estatal de engajamento intersetorial no setor educacional relaciona-se, em sua essência, à premência de uma atuação governamental mais sinérgica e integrada, ancorando estratégias que potencializem a coesão entre as políticas e que intensifiquem a eficácia e o impacto de suas intervenções (Abrucio; Viegas, 2022).

Abrucio, Segatto e Marques (2022) conseguiram identificar sete formas de se realizar essa governança colaborativa, que foram sistematizados, a partir de dimensões, no Quadro 6:

## Quadro 6 - Formas de se realizar a governança colaborativa 360 graus

Dimensão	Descrição
Intraescolar	Fomento à colaboração no ambiente escolar, promovendo a interação entre profissionais da educação e destes com os estudantes, de modo a valorizar práticas coletivas e pedagógicas.
Interescolar	Estabelecimento de redes colaborativas entre diferentes unidades escolares, incentivando a troca de experiências e aprendizado mútuo, com o intuito de disseminar boas práticas e inovações.
Escola-Comunidade	Estreitamento dos laços entre instituições educacionais e sua comunidade circunvizinha, com ênfase no engajamento das famílias no processo educativo, reconhecendo-as como parceiras estratégicas.
Parcerias com Sociedade Civil	Proposição e consolidação de alianças estratégicas com entidades da sociedade civil, como universidades e organizações não governamentais, visando à ampliação e enriquecimento das práticas educacionais.
Interação entre Secretarias e Escolas	Reforço da conexão entre órgãos gestores da educação e unidades escolares, evitando extremos como uma centralização excessivamente tecnocrática ou uma descentralização que conduza à fragmentação.
Abordagem Intersetorial	Reconhecimento da natureza transversal da educação, que demanda interações com outras políticas públicas, como assistência social, saúde, esportes, cultura e segurança pública, criando um ambiente holístico de desenvolvimento do estudante.
Articulação entre Entes Federativos	Promoção de uma colaboração robusta entre diferentes níveis de governo, em consonância com o preceito de colaboração estabelecido pela Constituição de 1988. Tal articulação visa à redução de disparidades regionais e ao compartilhamento de conhecimentos sobre as práticas mais eficazes em políticas educacionais.

Fonte: Elaboração própria.

Esse emaranhado de interações e colaborações delineia não apenas uma rede de apoio, mas também um esquema de responsabilidades compartilhadas. Ao destrinchar as nuances

desse modelo, é possível discernir a essencialidade de uma gestão educacional integrada, na qual cada elo da cadeia colaborativa reconhece e valoriza seu papel, contribuindo de forma sinérgica para uma educação mais eficaz e equitativa.

O Modelo de Colaboração 360 graus exige, portanto, uma revisão contínua das práticas e estratégias, uma vez que a educação é um campo dinâmico e sensível às transformações sociais e tecnológicas. Os estudos apontados nesta seção evidenciam a imperatividade de um novo paradigma de gestão na educação, que transcende a tradicional dicotomia de centralização versus descentralização, avançando para um modelo em que a colaboração é o cerne e a adaptabilidade é a chave.

### **3.4 Unindo os pontos: capacidade estatal e gestão educacional municipal**

A extensa e detalhada análise das capacidades estatais em diferentes níveis governamentais, especialmente no setor educacional, revela a intrincada malha de desafios e oportunidades que os municípios brasileiros enfrentam. Os estudos de Abrucio e Segatto (2021), Segatto, Euclides e Abrucio (2021) e Abrucio e Viegas (2022), entre outros, oferecem uma visão aprofundada das múltiplas dimensões que compõem o universo da gestão educacional municipal.

A correlação entre os nove tipos básicos de capacidades necessárias a todas as fases do *policy cycle*, identificados por Wu, Ramesh e Howlett (2015), com as cinco dimensões das

capacidades estatais das secretarias municipais de educação, identificadas por Abrucio e Viegas (2022), são sistematizadas no Quadro 7.

**Quadro 7** - Correlação entre capacidades estatais de Wu, Ramesh e Howlett (2015) e dimensões das capacidades estatais das secretarias municipais de educação de Abrucio e Viegas (2022)

<b>Capacidades Estatais (Abrucio e Viegas)</b>	<b>Habilidades Analíticas (Wu, Ramesh e Howlett)</b>	<b>Habilidades Operacionais (Wu, Ramesh e Howlett)</b>	<b>Habilidades Políticas (Wu, Ramesh e Howlett)</b>
Gestão infraestrutural		✓ Organizacional ✓ Sistêmico	
Gestão organizacional		✓ Organizacional	
Gestão de pessoas	✓ Individual	✓ Individual	✓ Individual
Gestão da política pública	✓ Individual ✓ Organizacional ✓ Sistêmico		
Gestão da articulação política e social			✓ Organizacional ✓ Sistêmico

Fonte: Elaboração própria

Nota-se, assim, que as habilidades analíticas, considerando os níveis individual, organizacional e sistêmico, associam-se à dimensão de gestão da política pública, abarcando aspectos de formulação, monitoramento e avaliação de políticas. Por outro lado, as habilidades operacionais, também em seus três níveis, têm relação direta tanto com a gestão infraestrutural, evidenciando o

gerenciamento da infraestrutura necessária para execução da política, quanto com a gestão organizacional, que diz respeito à estrutura e aos fluxos para implementação. Quanto às habilidades políticas, nos três níveis de recursos, estas se alinham à gestão da articulação política e social, enfocando a interação e mobilização de *stakeholders*. Adicionalmente, é pertinente apontar que a gestão de pessoas amalgama competências individuais presentes nas habilidades analítica, operacional e política.

Ao cruzar as perspectivas de diferentes autores, percebe-se um consenso emergente: para aprimorar a educação em nível municipal, é essencial fortalecer não apenas as capacidades técnicas, mas também as relacionais-integrativas das administrações públicas. Isso implica em entender a gestão educacional como um sistema integrado, no qual cada componente – desde a infraestrutura até a articulação política e social – desempenha um papel crucial.

É evidente que a solução para os desafios educacionais não reside apenas na alocação de mais recursos ou na centralização/descentralização das decisões, mas em como esses recursos são geridos e como as decisões são tomadas e implementadas. O Modelo de Colaboração 360 graus, bem como o Quadro 6 apresentado, sintetizam essa necessidade de abordagem holística.

A visão anglo-saxônica mencionada por Nogueira Filho (2022), que dá maior autonomia administrativa aos diretores escolares, destaca-se como uma referência, mas não como uma solução única. Em um país tão diverso quanto o Brasil,

é crucial que as práticas e políticas sejam adaptadas às realidades locais. A liderança adaptativa e a capacidade de resposta às especificidades de cada contexto tornam-se, assim, atributos essenciais para os gestores educacionais.

Ainda, o contexto da pandemia de Covid-19 trouxe desafios inéditos para os decisores da política pública da educação, exigindo soluções rápidas, inovadoras e adaptadas às circunstâncias emergentes. Nesse cenário volátil, a tomada de decisão torna-se ainda mais complexa e vital para a garantia do direito à educação pública e de qualidade, o que é objeto do próximo capítulo.



# 4

## EDUCAÇÃO, PANDEMIA E OS DIFERENTES CURSOS DE AÇÃO

A pandemia da Covid-19 trouxe desafios sem precedentes para o sistema educacional em todo o mundo. No contexto brasileiro, a educação foi diretamente afetada pelas medidas de distanciamento social e restrições impostas para conter a disseminação do vírus. Nesse cenário, os gestores públicos foram confrontados com a tarefa de adotar diferentes cursos de ação para garantir a continuidade da educação e minimizar os impactos negativos na aprendizagem dos estudantes.

A resposta dos gestores públicos no âmbito educacional foi diversificada e refletiu a heterogeneidade das realidades regionais e das redes de ensino. Algumas abordagens envolveram a implementação rápida de estratégias de educação à distância, utilizando tecnologias digitais para viabilizar a continuidade do ensino. Outros gestores priorizaram ações voltadas à distribuição de materiais didáticos impressos ou a utilização de plataformas de ensino por meio de transmissões

televisivas e radiofônicas. Além disso, houve casos em que a opção foi não oferecer qualquer atividade no período e repor a carga horária de forma presencial ao final da crise sanitária.

Em suma, a pandemia da Covid-19 revelou a complexidade e a necessidade de uma atuação proativa e flexível por parte dos gestores públicos na área da educação. Os diferentes cursos de ação adotados refletiram a busca por soluções adequadas às especificidades de cada contexto, mas também expuseram desafios e lacunas a serem superados, o que é objeto deste capítulo.

#### **4.1 Estratégias globais de continuidade educacional em meio à pandemia de Covid-19**

Com a expansão mundial da epidemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2), originada em Wuhan, China, em dezembro de 2019, as autoridades locais e nacionais globalmente implementaram a suspensão das atividades escolares como estratégia de contenção do avanço viral. Essa medida, historicamente adotada em contextos pandêmicos para minimizar a sobrecarga dos serviços hospitalares emergenciais, foi consolidada mediante evidências de estudos prévios, como os que abordaram intervenções não farmacêuticas na pandemia de 1918-1919 nos Estados Unidos, destacando o papel fundamental do fechamento de escolas na redução da transmissão de infecções (Reimers, 2022).

Em 26 de janeiro de 2020, a China iniciou as restrições nacionais ao acesso a escolas e universidades, estendendo o Festival da Primavera (Reimers, 2022). Posteriormente, conforme documentado pela UNESCO (2020), até 3 de março de 2020, outros 22 países seguiram a mesma direção, impactando aproximadamente 290 milhões de estudantes. Após a declaração oficial da Organização Mundial da Saúde, em 11 de março de 2020, designando a Covid-19 como uma pandemia global, 79 países adotaram o fechamento escolar, afetando 1,6 bilhão de alunos (Unicef, 2020).

Na ausência de uma vacina, os governos começaram a buscar soluções para continuar a educação de forma efetiva, o ensino remoto de emergência<sup>7</sup>, que já havia sido adotado em alguns países antes mesmo da pandemia decorrente da Covid-19, em razão do contexto de excepcionalidade que vivenciavam. O Afeganistão, por exemplo, onde houve longos períodos de interrupção de aulas por conflitos políticos e as escolas eram constantemente alvo de ataques, optou por manter o acesso educacional por meio do rádio e de DVDs (Hodges *et al.*, 2020). Na África Ocidental, durante a crise do ebola de 2014, o rádio foi utilizado para alcançar todas as crianças, e em contextos de refugiados, como no Líbano e na Turquia, professores usaram as redes sociais, mensagens

---

7 Conforme Hodges e outros (2020), o “ensino remoto de emergência” decorre de uma mudança temporária, devido a uma situação de crise, na qual são utilizadas soluções remotas para as aulas previamente planejadas no formato presencial, podendo ser combinadas com momentos de retorno parcial das aulas presenciais (Arruda, 2020).

de texto e vídeos curtos que podiam ser acessados inclusive sem internet (Kamenetz, 2020).

Nenhum desses esforços, enfatiza Kamenetz (2020), manteve a progressão do ensino na mesma proporção das aulas presenciais, em especial na educação básica, mas a realização de atividades remotas, além de evitar retrocessos de aprendizagem, torna-se um mecanismo para a manutenção do vínculo entre estudantes, professores e demais profissionais da educação (BRASIL, 2020c) e para o resgate de “algum senso de normalidade e esperança às crianças, jovens e seus familiares, em especial aqueles em situações de maior vulnerabilidade” (Todos Pela Educação, 2020, p. 12).

Na pandemia da Covid-19, as alternativas adotadas por países de todos os continentes variaram desde a reabertura parcial ou total das escolas até a implementação de métodos alternativos de ensino, como a educação online, a distribuição de materiais de aprendizagem, o uso de rádio e televisão, e a utilização de dispositivos móveis para comunicação com os alunos, seja de forma unidirecional ou bidirecional (Reimers, 2022).

No México, por exemplo, as autoridades federais educacionais encerraram as atividades escolares em 23 de março de 2020, uma interrupção que perdurou por um ano. Com o início do ano letivo em 24 de agosto de 2020, foi implementada uma estratégia nacional centrada na instrução remota por meio da televisão, complementada pela utilização de plataformas digitais e programação educacional via rádio,

bem como a capacitação de professores em habilidades fundamentais de TIC para engajamento remoto dos alunos. A estratégia televisiva foi adotada em resposta à limitada acessibilidade à Internet, em contraste com uma mais ampla disponibilidade de televisores nos lares, aliada ao histórico programa mexicano de ensino médio via televisão (Cárdenas; Lomelí; Ruelas, 2022).

Alguns estados mexicanos complementaram essa estratégia nacional com iniciativas adicionais, como programas de rádio e distribuição de materiais didáticos, planejados localmente. Comunidades indígenas foram alcançadas em 15 línguas nativas por meio de parcerias com redes de rádio locais. No estado de Quintana Roo, foi realizada a produção e distribuição de materiais educacionais em espanhol e na língua maia, juntamente com a criação de um canal no YouTube e um canal de televisão pública dedicados à educação (Cárdenas; Lomelí; Ruelas, 2022).

Embora a escolha da estratégia baseada na TV para a continuidade da educação tenha sido fundamentada na acessibilidade quase universal desse meio, bem como em uma longa tradição do Ministério da Educação na produção de conteúdo educacional televisivo, pesquisas realizadas no país revelaram que 57,3% dos estudantes não tinham acesso a computadores, televisões, rádios ou telefones celulares durante a emergência, e 52,8% das estratégias exigiam materiais que os estudantes não possuíam em casa. Mais da metade dos alunos (60% no ensino fundamental e 44% no ensino médio) indicou que durante o período de aprendizado

remoto, apenas revisaram conteúdos previamente ensinados (Cárdenas; Lomelí; Ruelas, 2022).

As abordagens adotadas no México ecoam estratégias de outros países, como a Costa Rica e Bangladesh, que também se voltaram para meios digitais e de transmissão para continuar a educação em meio à pandemia. No entanto, enfrentaram desafios semelhantes em termos de acessibilidade e engajamento dos estudantes.

A Costa Rica também fechou as escolas após a declaração de emergência nacional em março de 2020, migrando para um programa escolar virtual, administrado por meio de uma plataforma online e um programa de ensino à distância, que variou entre as diferentes regiões do país. Essas iniciativas foram complementadas por um programa educacional de televisão de duas horas diárias durante a semana para alunos do ensino fundamental e um programa de rádio diário de uma hora. Cinco meses após o início da estratégia virtual, entretanto, 35% dos estudantes ainda não haviam acessado as contas online gratuitas disponibilizadas pelo governo (Reimers, 2022).

Bangladesh também fechou as escolas em 16 de março de 2020 e prolongou o que deveria ser um bloqueio de duas semanas por pelo menos um ano, contando com uma estratégia de ensino à distância baseada na Internet, TV, rádio e telefones celulares para garantir a continuidade da educação. No entanto, enfrentou dificuldades para alcançar os estudantes em um país onde apenas 13% da população usava a Internet em 2019, e apenas 5,6% dos lares tinham

acesso a um computador. O acesso à TV era mais amplo, atingindo 56% dos domicílios, mas poucos tinham acesso ao rádio. Embora o acesso aos celulares fosse mais comum, não era universal, com 92% dos lares no quintil de menor renda tendo acesso, mas apenas 19% da população total possuindo um smartphone (Reimers, 2022).

Alguns países consideraram a possibilidade de desenvolver formas alternativas de continuidade da educação tão desafiadoras que decidiram suspender totalmente o ano letivo. Na África do Sul, a Covid-19 resultou no fechamento generalizado das escolas, sem viabilidade prática de transição para a aprendizagem à distância, devido à falta de acesso dos alunos à Internet. Em setembro de 2020, as escolas reabriram após vários meses de fechamento, e foram novamente fechadas em janeiro de 2021, durante a segunda onda da pandemia (Reimers, 2022).

No Quênia, em julho de 2020, o Ministério da Educação optou por fechar todas as escolas públicas do país até janeiro de 2021, quando então se planejou reiniciar o ano letivo. Essa decisão foi revista em outubro de 2020, com a reabertura parcial das escolas para os anos em que os alunos realizavam exames, com o objetivo de prepará-los para os testes (Reimers, 2022).

Mesmo países com recursos substanciais recorreram ao ensino à distância, pelo menos por um curto período. Nos Emirados Árabes Unidos, por exemplo, o Ministério da Educação transferiu a educação para o ensino à distância de março a junho de 2020. Ao retomar o ensino presencial

no início do novo ano letivo, as famílias tiveram a liberdade de decidir se preferiam um modelo totalmente presencial, totalmente online ou em modalidades de aprendizagem combinada. Apesar do compromisso forte com a inclusão de pessoas com deficiência nos EAU, providenciar a elas acomodações adequadas foi um desafio (Reimers, 2022).

Após análises dos diversos cursos de ação de governos nacionais, Reimers (2022) salienta a variação global na preparação dos sistemas educacionais para enfrentar as interrupções causadas pela pandemia, incluindo discrepâncias no acesso à tecnologia, habilidades para aprender e ensinar online e a disponibilidade de recursos e estruturas institucionais robustas para suprir as deficiências emergentes durante a crise.

Enquanto nações como Finlândia, Japão, Noruega e Singapura apresentavam elevados índices de conectividade e recursos substanciais para assegurar equipamentos e conexão aos estudantes durante a suspensão do ensino presencial, países como Brasil, Chile, México e África do Sul evidenciavam índices inferiores nessas mesmas categorias. Contudo, mesmo nos países do primeiro grupo, identificaram-se situações em que segmentos vulneráveis de crianças não possuíam acesso a dispositivos digitais em seus domicílios. Apesar dessa circunstância, esses países lograram êxito em prover tais equipamentos quando a carência foi identificada. De modo análogo, em nações como Austrália, França, Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos, um contingente significativo de crianças, em especial aquelas pertencentes a grupos de

baixa renda e minorias, enfrentou obstáculos no acesso tanto à conectividade quanto a recursos educacionais. Fatores como fragmentação institucional e segregação escolar intensificaram as desigualdades, conforme observado em países como Chile, África do Sul, Espanha e Estados Unidos (Reimers, 2022).

O Quadro 8 sintetiza algumas das estratégias globais de continuidade educacional durante a pandemia de Covid-19 trazidas por Reimers (2022):

**Quadro 8** - Estratégias globais de continuidade educacional durante a pandemia de Covid-19

(continua)

<b>Estratégias / Países</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Global</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reabertura parcial ou total das escolas</li> <li>- Educação online</li> <li>- Distribuição de materiais de aprendizagem</li> <li>- Uso de rádio e televisão</li> <li>- Comunicação via dispositivos móveis</li> </ul>	Discrepâncias no acesso à tecnologia, habilidades para aprender e ensinar online, e disponibilidade de recursos
<b>México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensino remoto via TV devido à limitada acessibilidade à Internet</li> <li>- Uso de plataformas digitais e programação via rádio</li> <li>- Capacitação de professores em habilidades de TIC</li> </ul>	57,3% dos estudantes sem acesso a dispositivos; 52,8% sem os materiais necessários; revisão de conteúdos já ensinados
<b>Costa Rica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migração para programa escolar virtual e ensino à distância variável por região</li> <li>- Programa de TV e rádio</li> </ul>	35% dos alunos sem acesso às contas online após 5 meses

## Quadro 8 - Estratégias globais de continuidade educacional durante a pandemia de Covid-19

(continuação)

<b>Estratégias / Países</b>	<b>Descrição</b>	<b>Desafios</b>
<b>Bangladesh</b>	- Estratégia de ensino à distância via Internet, TV, rádio e celulares	Apenas 13% da população usava Internet; limitado acesso a computadores e rádio
<b>África do Sul</b>	- Fechamento das escolas; reabertura e novo fechamento	Falta de viabilidade de transição para aprendizagem à distância devido à falta de acesso à Internet
<b>Quênia</b>	- Fechamento das escolas; reabertura parcial para alunos em anos de exame	Decisão de reiniciar o ano letivo em 2021
<b>Emirados Árabes Unidos</b>	- Transição para ensino à distância por alguns meses; retomada com modelos presenciais, online ou combinados	Acomodação para pessoas com deficiência
<b>Outros Países (ex: Finlândia, Japão, Noruega, Singapura, Brasil, Chile)</b>	- Variação nas estratégias de continuidade educacional baseadas na acessibilidade e recursos	Discrepâncias no acesso à tecnologia e recursos educacionais; fragmentação institucional e segregação escolar intensificaram desigualdades

Fonte: Elaboração própria

De toda forma, Reimers (2022) enfatizou que, apesar da crise de saúde pública – e suas consequências econômicas – ter imposto consideráveis demandas sobre os recursos e a capacidade dos governos, a educação continuou sendo uma prioridade. Isso reflete, segundo o autor (2020), na consolidação do entendimento de que a educação

transcende um mero direito humano, configurando-se como uma necessidade primordial e uma atividade crucial para o desenvolvimento infantil, a qual deve ser resguardada e sustentada.

Assim, nos contextos em que a esfera federal negligenciou o suporte à continuidade educacional durante a crise sanitária, como observado no Brasil, o que será objeto da seção seguinte, e nos Estados Unidos, os governos estaduais e municipais tomaram medidas proativas para priorizar a educação. Mesmo em países em que o governo nacional desenvolveu estratégia para o ensino à distância mediada por televisão, como no México, os governos estaduais a complementaram com outras formas de distribuição, incluindo rádio, ensino online e materiais impressos. Em nações como Finlândia, Japão, Rússia e Espanha, onde a responsabilidade educacional majoritariamente recai sobre autoridades regionais ou locais, o governo nacional assumiu uma postura mais ativa durante a pandemia, fornecendo diretrizes e suporte necessários para assegurar a continuidade da educação (Reimers, 2022).

Mesmo com variação significativa na porcentagem de estudantes sem acesso à educação entre diferentes países – uma discrepância atribuível à amplitude da pobreza, falhas na prestação de serviços e à capacidade de inovação governamental e comunitária na sustentação educacional – a responsabilidade pela inovação educacional não foi exclusiva de governos nacionais ou subnacionais. Organizações da sociedade civil, entidades internacionais, professores e pais, igualmente, desempenharam papéis cruciais na reinvenção da sustentação da educação, instigando um ambiente propício

para a criação de métodos inovadores para a instrução educacional a distância (Reimers, 2022). Essa circunstância assinala uma demonstração palpável, segundo Reimers (2022), da essencialidade universalmente reconhecida da educação no contexto contemporâneo global.

## **4.2 A resposta brasileira para efetivação dos direitos educacionais na pandemia da Covid-19**

No Brasil, o direito à educação está expressamente previsto tanto em pactos internacionais dos quais o país é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, quanto no ordenamento jurídico interno. A DUDH estabelece, em seu artigo 26, que “todos os seres humanos têm direito à educação”, que será “gratuita, pelos menos nos graus elementares e fundamentais” (ONU, 1948, art. 26). A Constituição de 1988, por sua vez, reconhece o direito à educação como direito social fundamental (art. 6º), universal (art. 205), de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado (art. 227) e de acesso obrigatório e gratuito na educação básica (inciso I e §1º do art. 208), o que importa responsabilidade da autoridade competente o não oferecimento do ensino ou sua oferta irregular (§2º do art. 208) (Brasil, 1988).

A Constituição define o direito à educação, ainda, como um direito público subjetivo (§1º do art. 208) e, portanto, de aplicabilidade plena e imediata (Brasil, 1988). De igual modo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) estabelecem que

“o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Brasil, 1990, art. 54), “podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público” para exigir o acesso à educação básica (Brasil, 1996, art. 5º).

Para a efetivação desse direito, o modelo de federalismo adotado no Brasil<sup>8</sup> distribui competência entre os entes que, embora visem à colaboração, não fornecem diretrizes específicas para esse compartilhamento. Não há, portanto, a definição do papel de cada esfera governamental na implementação de políticas públicas, ao contrário do que ocorre no modelo alemão, e não há distinção das responsabilidades de cada esfera dentro da estrutura federativa, como é evidenciado no modelo norte-americano, gerando sérios problemas de sobreposição de funções e responsabilidades (Franzese, 2010).

---

8 O federalismo moderno é uma modalidade de estruturação do poder político no âmbito nacional, marcada por uma autonomia territorial bifurcada. Isso implica a presença de dois estratos territoriais autônomos de governança: um núcleo central (governo nacional) e um segmento descentralizado (governos subnacionais) (Soares, 2013). Na Constituição brasileira de 1988, persiste o federalismo como estrutura política do Estado Nacional, uma tradição desde a Constituição de 1891. A inovação surge com a incorporação dos Municípios como entidades federativas, outorgando-lhes a mesma autonomia atribuída à União e aos Estados. Essa característica, embora confira à federação brasileira uma especificidade, com três entidades vistas como pactuantes, semelhante apenas à Bélgica e Índia em termos do status outorgado ao poder local (Abrucio; Franzese, 2007), por outro lado, instaura um modelo de interações intergovernamentais com uma extensa lista de competências compartilhadas entre os níveis de governo, por vezes comuns (art. 23), por vezes concorrentes (art. 24), indicando um federalismo que oscila entre o competitivo e o cooperativo (Franzese, 2010).

Um exemplo disso é a oferta de ensino fundamental. Conforme a Constituição Federal, a manutenção dessa etapa de ensino é uma competência dos municípios, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI do art. 30). Essa é uma das garantias que o Estado deve proporcionar para efetivar o direito à educação, sendo, assim, uma obrigação de todos os entes federativos (inciso I do art. 208). A União é responsável por estabelecer os conteúdos mínimos para assegurar uma formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais (*Caput* do art. 210); é atuação prioritária dos Municípios (§2º do art. 211) e dos Estados (§3º do art. 211) e sua universalização em 10 anos da promulgação da Constituição era dever do Poder Público, vale dizer, da União, dos Estados e dos Municípios, como depois foi especificado pelas Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006 (art. 60 do ADCT) (Brasil, 1988; 1996a; 2006).

Na legislação infraconstitucional, essa divisão de competências persiste. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) delega à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a responsabilidade de estabelecer diretrizes que orientarão os currículos e seus conteúdos mínimos e definir o padrão mínimo de oportunidades educacionais, com base no cálculo do custo mínimo por aluno (inciso IV do art. 9º e art. 74), além de assegurar um processo nacional de avaliação do rendimento escolar nessa etapa de ensino (inciso VI do art. 9º). Os Estados devem definir, junto com os Municípios, as formas de colaboração na oferta e garantir o ensino

fundamental (incisos II e VI do art. 10), e os Municípios devem priorizar a oferta dessa etapa de ensino (inciso V do art. 11) (Brasil, 1996b).

A instituição do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, apresenta uma estrutura federativa similar. Mesmo com a especificidade do Fundef para o ensino fundamental e do Fundeb para toda a educação básica, ambos são compostos por uma porção de tributos estaduais e municipais, além do repasse da União, referente à diferença entre o valor médio ponderado por aluno assegurado pelo Fundo em cada estado e o valor mínimo nacionalmente estabelecido (art. 4º). A alocação de recursos é realizada entre o governo de cada estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes (art. 8º) (Brasil, 2007).

Assim, o compartilhamento de competências, principalmente entre Estados e Municípios, mas também com a União, transforma o ensino fundamental em um cenário de atuação simultânea e descoordenada dos três níveis de governo, o que pode resultar em sobreposição de ações e redução da eficiência e equidade nos gastos públicos, conforme observado por Sumiya e Franzese (2004, p. 03).

Entretanto, apesar dessas dificuldades, a federação brasileira vinha progredindo no aprimoramento da coordenação e colaboração intergovernamentais no fornecimento das políticas públicas. Esse desenvolvimento gradativo e parcial do federalismo brasileiro foi contestado pelo então presidente Bolsonaro que, desde sua posse, fundamentado no lema “Mais Brasil, Menos Brasília”, vale

dizer, menor intervenção da União em políticas públicas, almejou estabelecer um modelo de federalismo dual, similar ao existente nos Estados Unidos. O modelo americano diminuiu a participação da União no suporte e na articulação federativa, aumentando a desigualdade e a competição entre estados, em contraponto ao modelo cooperativo que vinha sendo adotado no Brasil. Nele, a autoridade compartilhada mescla autonomia subnacional com coordenação nacional e, para assegurar direitos universais, federações unem processos centralizados, como financiamento, normatização e indução, com implementação descentralizada e autônoma de políticas públicas. Desse modo, o modelo cooperativo não contrapõe centralização a descentralização, mas as trata de forma combinada (Abrucio e outros, 2020).

No contexto da pandemia da Covid-19, o embate dessas duas percepções do federalismo emergiu, mesmo diante de um “*complex intergovernmental problem*”, para o qual se exigia ainda mais coordenação intergovernamental (Abrucio e outros, 2020, p. 670). Contrapondo-se ao modelo cooperativo construído a partir da Constituição de 1988, o projeto bolsonarista, espelhando-se no dualismo trumpista dos EUA, intensificou conflitos entre União e municípios e, principalmente, estados, ampliando-se a lógica de redução da coordenação federal (Abrucio e outros, 2020).

É nesse cenário, como consta na Figura 2, que foram expedidos leis, decretos, resoluções, portarias, notas e comunicados para regulamentar o oferecimento de atividades pedagógicas no período de emergência.

**Figura 2** - Principais normas e notas publicadas após a declaração da ESPIN no Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Declarada a Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN), pelo Ministério da Saúde do Brasil, em 3 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020e), a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, permitiu às autoridades adotarem, dentre outras medidas, o isolamento e a quarentena, o que autorizou a suspensão das atividades escolares (Brasil, 2020c).

Nesse período, o Ministério da Educação (MEC) divulgou suas primeiras declarações oficiais sobre a pandemia: a Portaria nº 343, de 17 de março de 2020, que permitiu a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais no ensino superior durante a pandemia (Brasil, 2020g) e um comunicado de imprensa, datado de 18 de março de 2020, que orientava os estudantes de pós-graduação que estudavam no exterior com bolsas nacionais sobre questões financeiras e restrições de viagens (Brasil, 2020h).

Em 20 de março de 2020, o Senado Federal aprovou, durante sua primeira sessão *on-line*, o Decreto Legislativo nº 6, mitigando restrições de gastos em saúde pública para conter a disseminação do vírus e enfrentar os impactos econômicos e sociais da pandemia em todo o país (Brasil, 2020i). Paralelamente, os governos estaduais e municipais começaram a emitir decretos de calamidade e emergência, com impacto tanto no setor público, quanto no privado, inclusive no âmbito educacional, que havia iniciado recentemente o ano letivo.

Em um intervalo de 10 dias, entre 14 e 23 de março, na fase inicial da pandemia, todos os estados do Brasil

implementaram medidas legislativas e normativas para o fechamento de escolas públicas e privadas. Diante disso, 99,4% (1.488) das 1.497 redes públicas municipais que responderam à questão sobre a suspensão das atividades presenciais no questionário “Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil”, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), suspenderam as atividades presenciais de ensino-aprendizagem no ano letivo de 2020 (Inep, 2021b). A maioria dos governos subnacionais indicou, entretanto, que as escolas permaneceriam fechadas por um período de 15 ou 30 dias e que esses dias seriam posteriormente compensados durante as férias escolares de julho de 2020, evitando grandes alterações no calendário escolar (Costin; Coutinho, 2022).

Em 18 de março de 2020, dada a inexistência de atos regulatórios, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu Nota de Esclarecimento, indicando que caberia aos próprios sistemas de ensino “a gestão do calendário e a forma de organização, realização ou reposição de atividades acadêmicas e escolares”, desde que respeitadas as normas previstas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Brasil, 2020a). A Nota já indicava a possibilidade de realização de atividades a distância na educação básica, com fundamento no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro

de 1969<sup>9</sup>, e no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017<sup>10</sup>, anteriores à pandemia, mas que permitiam a realização de exercícios domiciliares em situações excepcionais.

A excepcionalidade do momento foi estabelecida em 1º de abril de 2020, por meio da Medida Provisória nº 934, dispensando o cumprimento dos 200 dias letivos de trabalho escolar ou acadêmico, previstos na LDB, desde que cumprida a carga horária mínima anual de 800 horas para a educação básica (Brasil, 2020d).

A partir de então, o CNE aprovou instruções e recomendações sobre a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual. O primeiro deles, o Parecer CNE/CP nº 05/2020, de 28 de abril de 2020, apontou a adoção, individual ou conjunta, das seguintes alternativas:

1. reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência;
2. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais realizadas enquanto persistirem restrições sanitárias para presença de estudantes nos ambientes

---

9 O Decreto-Lei nº 1.044/69 foi expedido pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar e dispõe sobre a possibilidade de tratamento excepcional, como exercício domiciliares com acompanhamento da escola, a alunos portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas.

10 O Decreto nº 9.057/ 2017 dispõe sobre a possibilidade de a educação básica e a educação superior serem ofertadas na modalidade a distância em situações emergenciais, como quando as pessoas estejam impedidas, por motivo de saúde, de acompanhar o ensino presencial.

escolares coordenado com o calendário escolar de aulas presenciais; e

3. cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação), realizadas de forma concomitante ao período das aulas presenciais, quando do retorno às atividades (Brasil, 2020b, p. 06).

A reposição da carga horária ao término do período de emergência, embora fosse uma das opções disponíveis, foi desaconselhada, pois o Parecer CNE/CP nº 5/2020 alertou que essa medida poderia resultar em “retrocessos do processo educacional e da aprendizagem”, “perda do vínculo com a escola”, “danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda”, bem como “abandono e aumento da evasão escolar” (Brasil, 2020b, pp. 03-06). Portanto, o Parecer efetivamente recomendou a adoção da segunda alternativa, que consistia na realização de atividades pedagógicas não presenciais, consideradas a mais adequada e menos prejudicial.

Esse parecer, contudo, apenas se tornou eficaz a partir do dia 1º de junho de 2020, quando foi homologado pelo Ministro da Educação, excluindo os itens referentes às avaliações e aos exames no contexto da situação de pandemia, tendo sido reexaminado pelo Parecer CNE/CP 9/2020, aprovado em 8 de junho de 2020.

Posteriormente, o CNE publicou o Parecer CNE/CP 11/2020, aprovado em 7 de julho de 2020, e reexaminado pelo Parecer CNE/CP 16/2020, de 9 de outubro de 2020, que

tratou sobre as Orientações Educacionais Nacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia.

Nesse intervalo, a Medida Provisória nº 934 foi convertida na Lei 14.040/2020, sancionada em 18 de agosto de 2020, com o acréscimo de alguns dispositivos, em que se delegou ao CNE a competência para editar as diretrizes nacionais de forma a regulamentar a referida lei (art. 1º, parágrafo único) e tratou de forma mais detalhada acerca da flexibilização do cumprimento do calendário escolar, por meio de atividades pedagógicas não presenciais, para instituições de ensino da educação básica (art. 3º) e da educação superior (art. 4º).

Por fim, o Parecer CNE/CP 15/2020, aprovado em 6 de outubro de 2020, e reexaminado pelo Parecer CNE/CP 19/2020, aprovado em 8 de dezembro de 2020, tratou das Diretrizes Nacionais para a implantação dos dispositivos da Lei 14.040/2020. Tais pareceres propuseram projeto de resolução que culminou na Resolução CNE/CP 2, de 10 de dezembro de 2020, que instituiu as diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da referida lei.

Nesse contexto, cabia ao Ministério da Educação (MEC) o papel de coordenar a política nacional de educação, em regime de colaboração com os demais entes subnacionais. Uma de suas primeiras iniciativas foi a criação do Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC), pela Portaria 329, de 11 de março de 2020, com a finalidade de orientar e gerenciar questões relativas à Covid-19 nas ações dos estados, municípios e instituições de ensino. O COE era

composto por representantes do MEC, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif) e da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) (Brasil, 2020j).

No COE, foram definidos os três programas utilizados pelo MEC com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia nas redes públicas de ensino: apoio financeiro às escolas de educação básica com o PDDE Emergencial, distribuição dos kits de alimentação no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e apoio às escolas no Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) (Brasil, 2021c). No entanto, apesar desses esforços, o Tribunal de Contas da União (2021c, p. 22) identificou falhas significativas na resposta estratégica do MEC à pandemia, caracterizada por ações “fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica”.

Em relação ao PNAE, observou-se uma flexibilização operacional, permitindo a continuidade de repasses financeiros e autorização para fornecimento de kits alimentares aos estudantes. Quanto ao PDDE Emergencial, a Resolução-FNDE 16, de 7/10/2020, estabeleceu critérios e modalidades de

transferência de recursos financeiros às escolas públicas, proporcionando recursos para ajustes infraestruturais e aquisição de materiais necessários para a observância dos protocolos de segurança. No que tange ao PIEC, criado pelo Decreto 9.204, de 23/11/2017, para incentivar a utilização de tecnologias educacionais como suporte pedagógico nas escolas públicas de educação básica, o TCU constatou uma redução significativa no repasse de recursos no ano de 2020, impactando o número de alunos beneficiados (Brasil, 2021c).

O que se verificou foi que, não obstante a importância desses programas suplementares, as ações do MEC resumiram-se à sua continuidade. Mesmo sendo o coordenador da política nacional de educação e responsável pela articulação dos diferentes níveis e sistemas educacionais, conforme definido no regime de colaboração previsto no art. 211 da CF e refletivo na LDB (art. 8º, §1º), o MEC deixou de priorizar ações estratégicas e desconsiderou a necessidade de coordenar, no contexto do regime de colaboração, medidas estruturantes que promovessem ações impactantes na redução das desigualdades que tendiam a crescer em decorrência da pandemia (Brasil, 2021c).

As ações “fragmentadas, intempestivas e sem foco específico” decorreram, também, das constantes mudanças na alta gestão do MEC nos primeiros meses da pandemia. Apenas no primeiro semestre de 2020, o Ministério teve dois ministros e a nomeação de três secretários para gerir a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), o que propiciou a descontinuidade e readequações de ações, além da baixa

capacidade em formular e coordenar ações direcionadas a mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19 na educação básica (Brasil, 2021c).

A decisão sobre a reorganização do calendário escolar e sobre as atividades a serem desenvolvidas para fins de cumprimento da carga horária mínima anual estabelecida na legislação coube, então, aos governos subnacionais. Alguns estados, inclusive, como Roraima, Maranhão, Piauí, Rondônia e Amapá, antes mesmo de confirmado o primeiro caso da infecção pelo coronavírus, já haviam adotado a suspensão das atividades pedagógicas presenciais (Batista, 2020).

À medida que as primeiras duas semanas de interrupção das atividades presenciais terminavam, os governos subnacionais compreendiam que a pandemia persistiria por um tempo até então indeterminado. Sem uma resposta nacional coordenada, estados e municípios começaram, então, a emitir novos decretos e medidas normativas para estender o período de fechamento das escolas (Costin; Coutinho, 2022).

Representados principalmente pelo Conselho Brasileiro de Secretários de Educação (CONSED) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), governos subnacionais uniram-se a organizações da sociedade civil, ao setor privado e à comunidade internacional, com objetivo inicial de combater a insegurança alimentar e prevenir interrupções na aprendizagem ao longo da pandemia (Costin; Coutinho, 2022).

No decorrer do segundo semestre de 2020, a temática da reabertura escolar ascendeu na agenda política, influenciada por informações provenientes do cenário internacional. A combinação de um sistema descentralizado sem coordenação unificada e declarações conflitantes de líderes políticos culminou em uma variedade de respostas. Enquanto alguns estados mantinham suas escolas fechadas, outros traçavam planos para uma reabertura gradual, estabelecendo cronogramas diferenciados para grupos de alunos, turnos alternativos e priorizando níveis específicos de ensino, como a Educação Infantil (Unicef, 2020).

Ao se aproximar o fim de 2020, esses debates não se dissiparam e emergiram como uma temática central nas iminentes eleições municipais. A literatura sobre ciclos eleitorais sugere que, em períodos pré-eleitorais, líderes políticos são incentivados a modificar suas políticas e ações visando maximizar suas chances de permanecer no poder. Esses líderes, no determinado contexto, têm a capacidade de ajustar variáveis econômicas e políticas, optando por medidas como aumentar gastos públicos, impulsionar empregos, cortar impostos ou redirecionar recursos de serviços menos visíveis para outros mais evidentes à população (Peixoto *et al.*, 2022).

Ademais, diante da pandemia, os políticos locais foram colocados em uma posição de tomada de decisões cruciais, o que afetou não só a gestão da crise sanitária, mas também as perspectivas eleitorais. Prefeitos elegíveis para um novo mandato confrontaram-se com um dilema: adotar medidas

restritivas, que poderiam ter implicações econômicas adversas, ou arriscar-se a serem politicamente penalizados por fatalidades associadas à Covid-19 (Peixoto *et al.*, 2022).

Passadas as eleições, o escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil emitiu uma carta aos 5.568 prefeitos eleitos pedindo seu apoio para colocar a educação em primeiro lugar e priorizar os planos de reabertura em suas agendas administrativas (Unicef, 2020). Esses apelos foram apoiados por novas pesquisas que avaliaram os efeitos do fechamento das escolas na aprendizagem e no desenvolvimento de conhecimentos e competências. Nessa altura, os decisores políticos tinham não só informações sobre quem tinha mais acesso às atividades escolares, mas também estimativas de como tais disparidades no acesso se traduziriam em perdas de aprendizagem.

Assim, no contexto da pandemia da Covid-19, o federalismo brasileiro passou por notáveis transformações no que tange à coordenação de políticas públicas. Na saúde, por exemplo, a ausência de coordenação nacional inaugurou um cenário de intergovernamentalidade competitiva, em contraposição a um padrão tradicionalmente mais cooperativo, conforme descrevem Viana e outros (2023). Os autores destacaram um fenômeno intrigante: a taxa de óbitos por Covid-19 nos estados não se alinhou diretamente com variáveis tradicionalmente relacionadas a resultados de saúde adversos, como vulnerabilidade social ou proporção de população idosa, o que sugere que a resposta e a atuação dos governos estaduais frente à pandemia desempenharam

um papel determinante. O estudo aprofundado do estado da Bahia exemplificou esse fenômeno, onde o governo estadual, já antes da pandemia, tomou medidas proativas na regionalização dos serviços de saúde, resultando em uma das menores taxas de óbitos por Covid-19 do país.

Essa atuação destacada de estados como a Bahia no enfrentamento da pandemia levanta questionamentos sobre a evolução do federalismo brasileiro em tempos de crise, apontando para um fortalecimento da autonomia desses entes frente à lacuna deixada pela coordenação nacional. Esse protagonismo desencadeou uma “experimentação de mecanismos de cooperação intergovernamental com diálogo permanente” (Viana e outros, 2023, p. 744), levantando indagações sobre o surgimento de um “novo desenho federativo” em resposta à pandemia (Viana e outros, 2023, p. 746).

É nesse contexto de mudança na configuração federativa brasileira que se analisa como o estado do Piauí e os municípios piauienses lidaram com os efeitos da pandemia da Covid-19 na política pública da educação.

### **4.3 As respostas do estado do Piauí e dos municípios piauienses para efetivação dos direitos educacionais na pandemia da Covid-19**

De acordo com dados do Censo Escolar, em 2020<sup>11</sup>, havia 855.397 matrículas de educação básica no estado do

---

11 A data de referência da pesquisa, tradicionalmente a última quarta-feira do mês de maio, foi antecipada para o dia 11 de março de 2020, conforme

Piauí. As redes públicas municipais eram as responsáveis pela totalidade das matrículas na Educação Infantil e por 99% nos Anos Iniciais. Nos Anos Finais, 82% das escolas estavam sob gestão municipal. Dessa forma, cabia ao governo estadual coordenar a política educacional no âmbito regional, fornecendo suporte e apoio aos municípios com vistas ao aprimoramento qualitativo e equitativo da oferta educacional (Inep, 2021c).

Havia no Piauí uma estrutura institucionalizada de cooperação, similar àquela observada em estados como o Ceará, como indicado por Segatto e Abrucio (2016). Isso porque a Secretaria de Educação detinha uma unidade exclusiva para lidar com a relação entre a instância estadual e as municipais, a Gerência de Educação Infantil, Ensino e Regime de Colaboração com os Municípios (GEIEF), vinculada à Superintendência de Educação Básica (Piauí, 2019).

Entretanto, ainda que houvesse uma estrutura formal e que o regime de colaboração fosse reconhecido como diretriz política oficial pelo estado (Piauí, 2020i), o Piauí demonstrou um grau de colaboração substancialmente mais restrito em comparação com outras unidades federativas (Silva, 2020).

Silva (2020) apresentou uma metodologia capaz de medir os níveis de colaboração, levando em consideração o grau de institucionalização dessas relações intergovernamentais. Para a política da educação, validou dados do estudo “Panorama

---

Portaria Inep nº 357/2020, assim as informações do Censo Escolar 2020 retratam a situação das escolas no momento imediatamente anterior à pandemia (Inep, 2021c).

dos territórios” do Observatório da Educação do Instituto Unibanco, de 2016, com informações complementares fornecidas pelos 26 estados brasileiros, referentes ao primeiro semestre de 2019.

Em uma análise comparativa, o Piauí ficou classificado na 22ª posição dentre os 26 estados, sendo o Rio Grande do Sul o estado com a colaboração mais efetiva e Sergipe o menos colaborativo. Silva (2020) indicou estados como Amazonas, Mato Grosso, Piauí e Roraima como aqueles que não integram plenamente os entes municipais em suas estruturas de governança executiva.

No entanto, o reduzido grau identificado por Silva (2020) não significava que a colaboração era inexistente.

O Estado do Piauí, após a ratificação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC/2017), criou Comissões de Governança e Execução, que, em parceria com as redes municipais, estaduais e privadas, se dedicaram à formulação e aplicação do novo currículo da Educação Básica, focando especialmente na Educação Infantil e no Ensino Fundamental (Piauí, 2020i). O estado mantém, ainda, o Centro de Formação Antônio Freire, que se dedicava à capacitação de educadores tanto estaduais quanto municipais (Silva, 2020).

Em janeiro de 2020, o governo do estado do Piauí preparava-se para implantar o Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração (PARC), iniciativa da Associação Bem Comum, em parceria com a Fundação Lemann e Instituto Natura, que conjugaria esforços para a alfabetização de

crianças até o terceiro ano do ensino fundamental<sup>12</sup> (Piauí, 2020j).

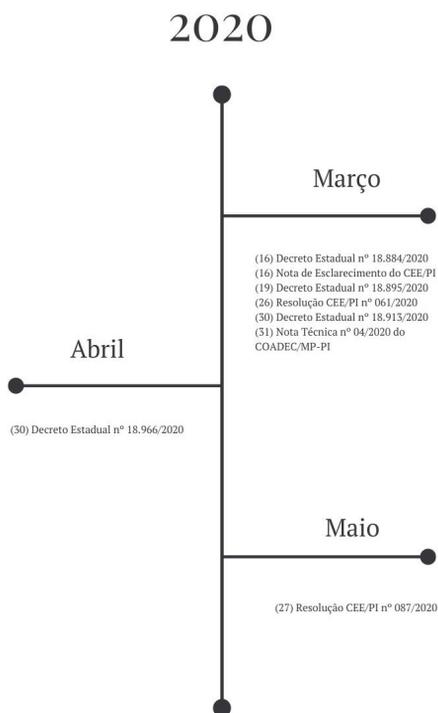
O Piauí contava, ainda, com o Programa Mais Aprendizagem, criado em 2017 no âmbito do Pacto Pela Aprendizagem, que formava professores com objetivo de melhorar os níveis de aprendizagem do estado em Língua Portuguesa e Matemática. As ações eram direcionadas a todos os professores da rede estadual e das redes municipais que aderissem ao programa e, em 2020, passou a ser ofertado, via Canal Educação<sup>13</sup>, para os professores de todas as áreas do conhecimento e Componentes Curriculares, com ênfase em metodologias ativas de ensino (Piauí, 2020k).

Foi nesse contexto de cooperação que a suspensão das aulas presenciais da rede pública piauiense de ensino ocorreu em 16 de março de 2020 em razão da pandemia da Covid-19, inicialmente, por quinze dias, conforme Decreto Estadual nº 18.884/2020 (Piauí, 2020d), com recomendação da adoção

- 
- 12 Apenas em janeiro de 2021, entretanto, foi publicada a Lei Estadual nº 7.453, de 08 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Piauiense de Alfabetização na Idade Certa (PPAIC), programa de cooperação técnica e incentivo para a melhoria dos indicadores de aprendizagem dos municípios piauienses por meio do qual o Estado, para o fortalecimento do regime de colaboração, poderia prestar cooperação técnica e financeira com o objetivo de garantir a alfabetização de crianças até os sete anos. O programa, fundamenta-se em cinco eixos estruturantes: fortalecimento da aprendizagem; fortalecimento da gestão municipal e escolar; cooperação, articulação e incentivo; comunicação e engajamento; e avaliação externa e monitoramento dos indicadores (Piauí, 2021).
- 13 O Programa de Mediação Tecnológica da Secretaria de Estado da Educação, Canal Educação, registrou 3.178.026 acessos de janeiro a novembro de 2020. O programa transmitiu aulas remotas ao vivo por meio da plataforma do Canal Educação, YouTube, Facebook e Podcast (Piauí, 2020k).

da medida, pelo mesmo prazo, às redes municipais e privada de ensino. Os atos normativos expedidos, como consta na Figura 3, foram decretos (4), resoluções (2) e notas (2).

**Figura 3** - Principais normas editadas após a declaração da ESPIN no Piauí



Fonte: Elaboração própria.

Na mesma data da expedição do Decreto Estadual nº 18.884/2020, e antes de qualquer normativo federal, o Conselho Estadual de Educação (CEE/PI) emitiu Nota de

Esclarecimento, segundo a qual cada escola ou sistema de ensino deveria propor “formas de reposição de dias e horas de efetivo trabalho escolar” atentando-se para o cumprimento dos parâmetros legais estabelecidos na LDB (Piauí, 2020a, item 2). O Conselho Estadual, diferentemente do Nacional, não indicou a possibilidade de realização de atividades de forma remota, mas recomendava a reposição das aulas e atividades suspensas.

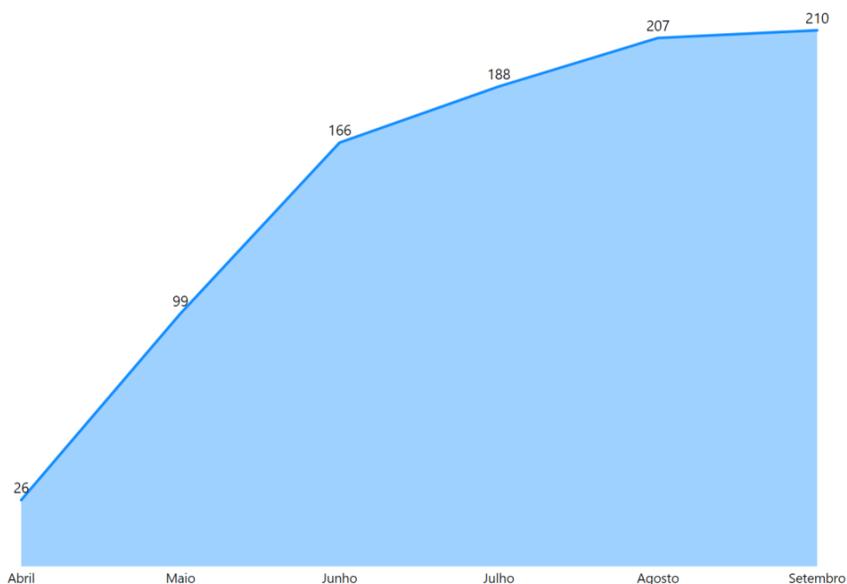
A declaração do estado de calamidade pública, em 19 de março de 2020, por meio do Decreto Estadual nº 18.895/2020 (Piauí, 2020e), e a aproximação do final do prazo de suspensão total das aulas levaram o CEE/PI a estabelecer, pela primeira vez, o regime especial de aulas não presenciais no âmbito de todo o Sistema Estadual de Ensino do Piauí, por meio da Resolução nº 061/2020, de 26 de março de 2020 (Piauí, 2020b). O regime foi indicado, também, para todas as escolas do sistema de ensino público municipal e estadual piauienses, além da rede privada, por meio da Nota Técnica nº 04/2020, de 31 de março de 2020, do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC) do Ministério Público do Estado do Piauí (MP/PI) (Piauí, 2020h).

Após sucessivas prorrogações da suspensão das aulas presenciais, primeiro pelo Decreto nº 18.913/2020, de 30 de março de 2020 (Piauí, 2020f), e, depois, pelo Decreto nº 18.966, de 30 de abril de 2020 (Piauí, 2020g), o CEE/PI expediu a Resolução nº 087/2020, de 27 de maio de 2020 (Piauí, 2020c), com orientações para a reorganização do calendário escolar. A norma, fundamentada no Parecer CNE/

CP nº 05/2020, no período ainda pendente de homologação, sugeria a adoção, individual ou conjunta, aos municípios vinculados ao Sistema Estadual de Ensino, das mesmas alternativas estabelecidas no normativo do CNE. Os demais, amparados no art. 8º da Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), poderiam baixar normas complementares já que haviam organizados os seus próprios sistemas de ensino.

As aulas presenciais foram suspensas, no ano de 2020, conforme o levantamento do Inep em todos os 210 municípios piauienses que responderam ao questionário (2021b). Para dar continuidade ao processo de ensino-aprendizagem, levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí junto a 219 redes de ensino municipais apontou que 95% (210) delas ofertaram atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020 (Piauí, 2021b). O início dessas atividades, todavia, deu-se de formas e em tempos diferentes. Como exposto no Gráfico 3, em abril, 26 municípios ofertaram atividades remotas, em maio, eram 99 redes de ensino ofertando, em junho, 166, em julho, 188, em agosto, 207 e em setembro, 210.

### Gráfico 3 - Início das atividades remotas nos municípios piauienses



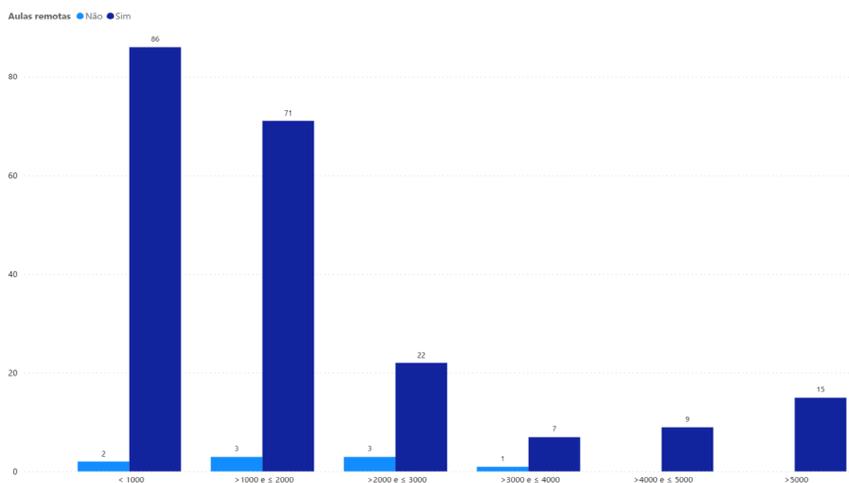
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (PIAUÍ, 2021b).

As redes públicas de ensino piauienses, assim como as demais do país, também se valeram de ferramentas *on-line* e *off-line*. Essas últimas prevaleceram, por meio de distribuição e material impresso (apostilas) e utilização de livros didáticos (PiauÍ, 2021b), especialmente em razão de o estado possuir, ao lado do Maranhão, o menor percentual de acesso à rede mundial de computadores (IBGE, 2018).

A decisão sobre a realização de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020 como exposto no Gráfico 4, foi verificada tanto nas redes públicas piauienses menores,

com até 4.000 alunos matriculados na educação básica, quanto em redes maiores, com mais de 4.000 alunos. Todavia, nessas, todas as 24 optaram por disponibilizar aulas remotas e naquelas 9 das 195 não as ofertaram.

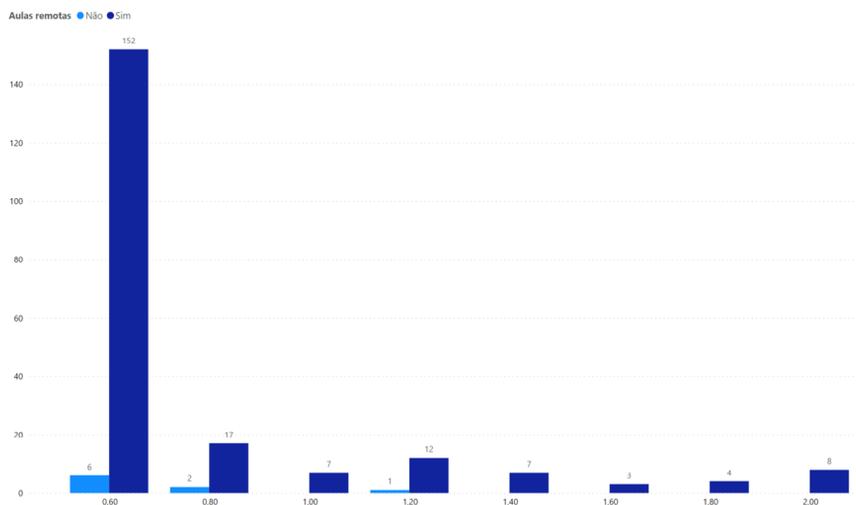
**Gráfico 4** - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a quantidade de alunos matriculados na educação básica



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (Piauí, 2021b).

O início das atividades também ocorreu, como consta no Gráfico 5, nos 22 municípios piauienses com coeficiente igual ou maior que 1,40 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), já entre os 190 com coeficiente 0,60, 0,80 e 1,20, 9 não realizaram atividades pedagógicas remotas.

## Gráfico 5 - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo o coeficiente do FPM

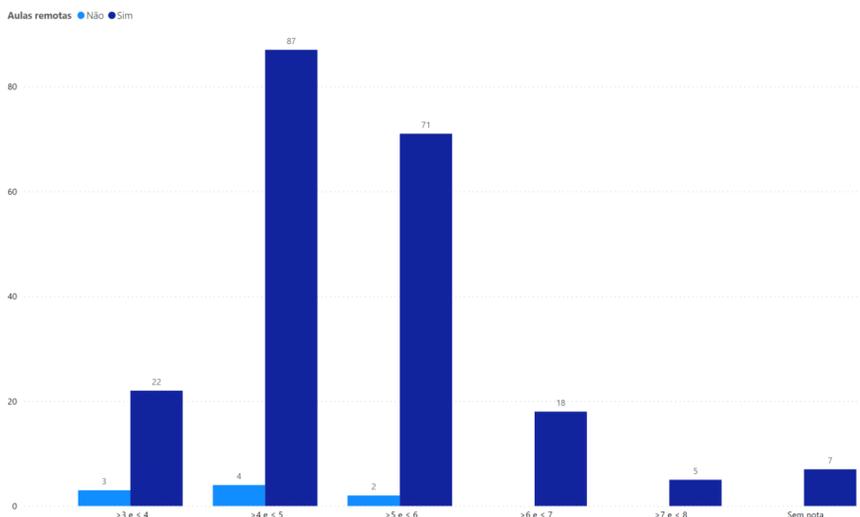


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (Piauí, 2021b).

O início das atividades também ocorreu de forma diferenciada nos grupos segundo a qualidade da educação medida pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que combina informações de desempenho em exames padronizados, como a Prova Brasil e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), com informações sobre rendimento escolar e proficiência, para estudantes dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio. Como consta no Gráfico 6, os municípios piauienses que não realizaram as aulas remotas em 2020 estão nas faixas maior que 3 e menor ou igual a 4, maior que 4 e menor ou igual a 5 e maior que 5 e menor ou igual a 6 e, por outro lado, todos os

municípios com notas do Ideb maior que 6 disponibilizaram as atividades.

**Gráfico 6** - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a nota do Ideb

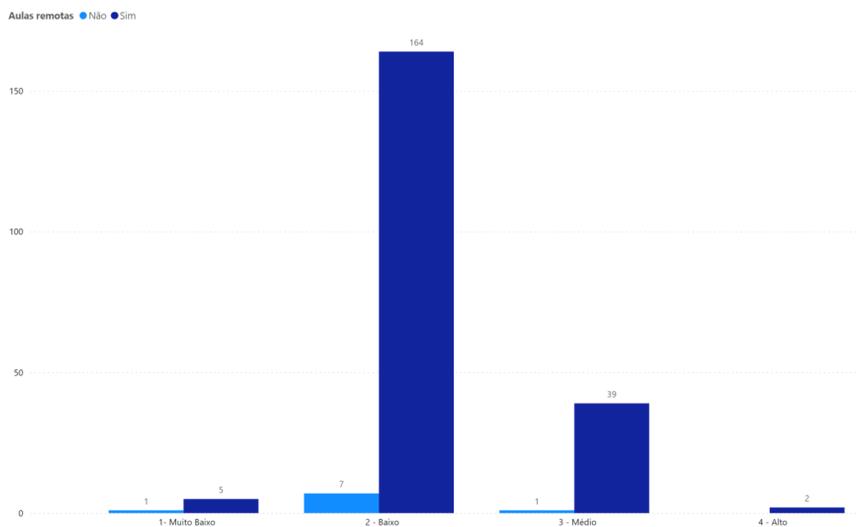


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (Piauí, 2021b).

O início das atividades também diferiu conforme o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), a partir de dados do Censo Demográfico de 2010, e que possui como um dos fatores definidores do desenvolvimento de um município, ao lado da saúde e renda, o acesso à educação. Como observado no

Gráfico 7, todos os municípios com nível de desenvolvimento alto disponibilizaram referidas atividades, ao passo que aqueles que não disponibilizaram pertencem aos grupos de desenvolvimento muito baixo, baixo e médio.

**Gráfico 7** - Oferecimento de atividades remotas no ano de 2020, segundo a faixa do IDHM



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (Piauí, 2021b).

O que se constata a partir desses dados é que dentre as 88 redes públicas piauienses com até 1.000 alunos matriculados na educação básica, 86 ofertaram atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020, enquanto 2 optaram por não as ofertar. Nas 74 redes entre 1.000 e 2.000 alunos, 71 estão no primeiro grupo e 3 no segundo. Nas 25

entre 2.000 e 3.000 alunos foram 22 contra 3. Ainda, nas 8 entre 3.000 e 4.000 alunos foram 7 contra 1. E, em todas as 24 redes com mais de 4.000 alunos ofereceram aulas remotas no ano de 2020.

Dentre os 158 municípios piauienses com coeficiente 0,60 na distribuição dos recursos do FPM, 152 ofertaram atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020, enquanto 6 não as ofertaram, dentre os 19 com coeficiente 0,80, 17 estão no primeiro grupo e 2 no segundo, dentre os 13 com coeficiente 1,20, foram 12 contra 1, todos os 7 com coeficiente 1,00 e os 22 com coeficiente maior que 1,40 ofereceram tais atividades.

Considerando a nota do Ideb, dentre as 25 redes com nota maior que 3 e menor ou igual a 4, 22 ofertaram atividades remotas não presenciais no ano de 2020 e 3 não. Dentre as 91 com nota maior que 4 e menor ou igual a 5, foram 87 contra 4. Dentre as 73 com nota maior que 5 e menor ou igual a 6, foram 71 contra 2 e todas as 23 redes com nota maior que 6 ofereceram atividades remotas.

Dentre os 6 municípios piauienses com nível de desenvolvimento muito baixo, de acordo com o IDHM, 5 ofertaram atividades pedagógicas não presenciais em 2020 e 1 não ofertou. Dentre os 171 na faixa baixo, foram 164 contra 7. Ainda, dentre os 40 na faixa médio, 39 contra 1. Já os 2 municípios na faixa alto disponibilizaram referidas atividades.

Verifica-se, dessa forma, que tanto há municípios com características distintas adotando as mesmas decisões,

quanto há municípios com as mesmas características adotando decisões diferentes diante da problemática.

Os Municípios de Altos e de São Miguel do Fidalgo estão no primeiro grupo. Altos possuía 6.360 alunos matriculados no ensino fundamental, está localizado no território Entre Rios, faixa de IDHM médio (Pnud; Ipea; FJP, 2013), com nota do Ideb maior que 6 e menor ou igual a 7 (Inep, 2021a), coeficiente de FPM 1,8 (Brasil, 2021a) e autônomo em relação ao Sistema Estadual de Ensino (Piauí, 2021a). A cidade estava há duas legislaturas (2013/2016; 2017/2020) sob o comando da mesma prefeita, Patrícia Mara da Silva Leal Pinheiro, do Partido dos Trabalhadores (PT) (Brasil, [2021b]).

O Município de São Miguel do Fidalgo, por sua vez, possuía apenas 436 alunos matriculados no ensino fundamental, está localizado no território Vale dos Rios Piauí e Itaueiras, faixa de IDHM baixo (Pnud; Ipea; FJP, 2013), com nota do Ideb maior que 4 e menor ou igual a 5 (Inep, 2021a), coeficiente de FPM 0,6 (Brasil, 2021a) e vinculado ao Sistema Estadual de Ensino (Piauí, 2021a). A cidade estava há duas legislaturas (2013/2016; 2017/2020) sob o comando do mesmo prefeito, Cristóvão Dias de Oliveira, do Partido Social Democrático (PSD) (Brasil, [2021b]).

As decisões adotadas pelos gestores desses municípios, entretanto, foram as mesmas, com o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota ainda nos meses de abril e maio de 2020.

Em Altos, a suspensão das aulas em todas as escolas da rede municipal pública de ensino foi determinada, inicialmente,

pelo Decreto nº 12, de 17 de março de 2020, durante o período de 15 dias. Em seguida, houve sucessivas prorrogações e, por meio do Decreto nº 20, de 04 de maio de 2020, permitiu-se a realização de atividades pedagógicas não presenciais, seja por meio de tecnologias ou não, tanto para disponibilização de conteúdo, quanto para o acompanhamento dos alunos nas atividades propostas (Altos, 2020a; 2020b).

Em São Miguel do Fidalgo, a suspensão das aulas presenciais foi determinada pelo Decreto nº 004, de 17 de março de 2020, durante o período de 15 dias e, em 31 de março de 2020, o Decreto nº 007/2020 previu que a suspensão das aulas não se aplicava às atividades realizadas com o uso de plataforma eletrônica, que dispensavam a presencialidade (São Miguel do Fidalgo, 2020a; 2020b).

Os municípios de Campo Largo do Piauí e Lagoa de São Francisco, por sua vez, possuem características semelhantes, mas adotaram diferentes cursos de ação. O primeiro possuía 1.286 alunos matriculados no ensino fundamental, enquanto o segundo 967. Ambos estão localizados no mesmo território de desenvolvimento, Cocais, vale dizer, são caracterizados “por uma identidade histórica e cultural, patrimônio natural, dinâmica e relações econômicas e organização” (Piauí, 2017), na faixa de IDHM baixo (Pnud; Ipea; FJP, 2013), com nota do Ideb maior que 4 e menor ou igual a 5 (Inep, 2021a), coeficiente de FPM 0,6 (Brasil, 2021a) e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino (Piauí, 2021a).

As duas cidades estavam há duas legislaturas (2013/2016; 2017/2020) sob o comando do mesmo grupo

político. Em Campo Largo do Piauí, o prefeito era Rômulo Aécio Sousa, do PMDB, e em Lagoa de São Francisco era Veridiano Carvalho de Melo, do PSB (Brasil, [2021b]).

As decisões adotadas pelos gestores desses municípios, entretanto, foram opostas. Em Campo Largo do Piauí, a suspensão das aulas em todas as escolas da rede municipal pública de ensino foi determinada, inicialmente, pelo Decreto nº 05, de 19 de março de 2020, durante o período de 23/03/2020 a 13/04/2020. Em seguida, houve sucessivas prorrogações por meio dos Decretos nº 015, de 13 de abril de 2020, 018, de 04 de maio de 2020 e nº 020, de 02 de junho de 2020 até que, em 14 de agosto de 2020, por meio do Decreto nº 025 foi aprovado o calendário de retomada das atividades econômicas e sociais no âmbito do município, permanecendo as atividades de educação, entretanto, sem prazo determinado para o retorno (Campo Largo do Piauí, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e).

O município de Lagoa de São Francisco, por sua vez, suspendeu as aulas presenciais nas escolas de sua rede de ensino por meio do Decreto nº 177, de 17 de março de 2020, a partir do dia 18 de março de 2020. A suspensão foi prorrogada pelos Decretos nº 179, de 30 de março de 2020, nº 186, de 30 de abril de 2020 e nº 204, de 31 de julho de 2020. O Decreto nº 187, de 11 de maio de 2020, todavia, estabeleceu o início das aulas de forma remota a partir daquele dia, “numa tentativa de minimizar a propagação da pandemia de Corona vírus (Covid-19) e reduzir o risco de contágio e proliferação

do vírus entre professores e alunos” (Lagoa de São Francisco, 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e).

Assim, enquanto a rede de ensino de Campo Largo do Piauí não realizou qualquer atividade pedagógica no ano de 2020, a rede de Lagoa de São Francisco, após a suspensão das aulas presenciais em 16 de março de 2020, iniciou o oferecimento de atividades pedagógicas em 11 de maio de 2020, por meio de plataformas digitais, aplicativos de mensagens e material impresso entregue aos alunos (Piauí, 2021b).

O contraste nas decisões tomadas pelos gestores de Campo Largo do Piauí e Lagoa de São Francisco, municípios com características bastante similares, demonstra uma preocupação desse último em garantir a continuidade do processo de aprendizagem, mesmo em circunstâncias adversas, aproveitando-se de ferramentas tecnológicas e estratégias alternativas. Por outro lado, a decisão de Campo Largo do Piauí de não prosseguir com qualquer atividade pedagógica reflete uma postura mais cautelosa ou possivelmente menos preparada para enfrentar os desafios impostos pela pandemia na área da educação.

Esses casos revelam a complexidade e multiplicidade de fatores que podem ter influenciado as decisões dos gestores municipais em todo o Piauí. Evidencia-se, assim, a importância de compreender o contexto local, as capacidades institucionais e as prioridades políticas para explicar as variadas respostas à crise, o que será objeto da seção seguinte.

#### **4.4 Reflexo das características da gestão educacional nas decisões dos municípios piauienses**

A tomada de decisão sobre o oferecimento ou não de atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020 não se mostrou afetada pelo tamanho da rede pública de ensino – tanto as redes públicas piauienses menores, com até 4.000 alunos matriculados na educação básica, quanto as redes maiores, com mais de 4.000 alunos, ofertaram atividades remotas – nem pelas condições econômicas – a maioria dos municípios piauienses possuem coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do FPM e, dentre eles, tanto há os que realizaram, quanto que não realizaram atividades remotas. Esses são determinantes de ordem econômico-estruturais, conforme a classificação exposta por Sátyro (2007), incapazes de explicar, isoladamente, as variações das políticas sociais em Estados com características econômicas semelhantes.

Por isso, as análises de abordagem político-institucional predominaram na literatura, a partir da concepção das instituições como atores políticos autônomos, definidoras das ações políticas. Por configurarem o *locus* em que as decisões são tomadas, a análise dessas instituições explicaria de forma mais consistente os processos políticos (Satyro, 2007).

Por essa abordagem, quatro fatores influenciariam as políticas públicas: a distribuição de preferência dos atores políticos e seus interesses na arena política; a distribuição de recursos, determinada por características formais do sistema político; as regras do jogo, vale dizer, as normas para

funcionamento da arena; e o legado de políticas prévias, entendido como as condições realizadas pelos governos anteriores para a implementação da política pública (Satyro, 2007).

Os municípios piauienses, como de resto os do Brasil, estiveram submetidos às mesmas regras do jogo, isto é, a normativa firmada nos âmbitos federal e estadual após a declaração da ESPIN, em fevereiro de 2020, indicava a realização de atividades pedagógicas não presenciais como a forma mais apropriada e menos danosa para a continuidade do processo de ensino-aprendizagem após a suspensão das aulas presenciais (Brasil, 2020b, Piauí, 2020c). Assim, as regras formais não possuíram o condão de influenciar as escolhas políticas dos atores envolvidos no processo de decisão sobre o oferecimento de atividades remotas.

O legado de políticas prévias também se mostrou limitado para influenciar o oferecimento de atividade educacional por via remota, quando se analisa o IDHM, o Ideb e a continuidade administrativa. Municípios pertencentes à mesma faixa de nível de desenvolvimento humano, medido pelo IDHM, tomaram decisões opostas. É verdade que os dois municípios com nível alto realizaram atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020, mas em todas as outras faixas – muito baixo, baixo e médio – tanto há entes que ofertaram quanto há os que não ofertaram atividades remotas. Do mesmo modo, todos os municípios com notas do Ideb maior que 6 disponibilizaram as atividades e dentro os municípios com Ideb menor que 6, há entes que ofertaram atividades

e aqueles que permaneceram inertes. A continuidade administrativa, por sua vez, também se mostrou restrita para influenciar a tomada de decisão, quando se observa que cidades que estavam há duas legislaturas sob o comando do mesmo grupo político tomaram decisões diferentes.

Seguindo o percurso metodológico percorrido por Abrucio e Segatto (2021), passou-se, então, à análise das capacidades estatais na gestão educacional dos municípios piauienses a partir de quatro dimensões, expostas na Quadro 9: institucionalização e autonomia, que compreendeu a caracterização do órgão gestor e a responsabilidade pela ordenação de despesas; recursos humanos, que abarcou a escolaridade do gestor, a conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos e a existência de Plano de Carreira para o magistério; planejamento e gestão, incluindo a existência de Plano Municipal de Educação e levantamentos de demanda por pré-escola, por ensino fundamental e por educação de jovens e adultos do ensino fundamental; e mecanismos de participação social, por meio da existência de Conselho Municipal de Educação, de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb e de Fórum Permanente de Educação e a realização de consulta pública de demanda para creches.

## Quadro 9 - Dimensões e variáveis analisadas nas capacidades estatais na gestão educacional dos municípios piauienses

Dimensão	Variável
Institucionalização e autonomia	Caracterização do órgão gestor
	Responsabilidade pela ordenação de despesas
Recursos humanos	Escolaridade do gestor
	Conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos
	Existência de Plano de Carreira para o magistério
Planejamento e gestão	Existência de Plano Municipal de Educação
	Levantamentos de demanda por pré-escola
	Levantamentos de demanda por ensino fundamental
	Levantamentos de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental
Mecanismos de participação social	Existência de Conselho Municipal de Educação
	Existência de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb
	Existência de Fórum Permanente de Educação
	Realização de consulta pública de demanda para creches

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados foram organizados em agrupamentos de municípios (*cluster 0, cluster 1, cluster 2, cluster 3, cluster 4 e cluster 5*<sup>14</sup>), identificados a partir de ferramentas em *Python*, utilizando o algoritmo *K-Means*.

14 O *Cluster 5*, composto exclusivamente pelo município de Teresina, foi inserido em todas as tabelas desta seção para uma visão geral do Estado do Piauí. As análises, todavia, restringiram-se aos demais clusters, onde estão localizados os municípios piauienses com redes de ensino de até 4.000 alunos, objeto desta pesquisa.

A Tabela 2 apresenta a média de cada *cluster* nas variáveis caracterização do órgão gestor e responsabilidade pela ordenação de despesas.

**Tabela 2** - Características da institucionalização e da autonomia em cada *cluster*

	0	1	2	3	4	5
Caracterização do órgão gestor						
0 - Secretaria em conjunto	0,59	0,77	0,68	0,67	0,66	1
1 - Secretaria exclusiva						
Responsabilidade pela ordenação de despesas						
1 - Secretário de finanças/Secretário de fazenda	2,29	2,37	2,35	2,53	2,33	3
2 - Prefeito						
3 - Secretário de Educação						

Fonte: Elaboração própria.

Quanto à autonomia das secretarias municipais de educação, os *clusters* 2, 3 e 4 apresentam resultados semelhantes. O *cluster* 0 apresenta a média mais baixa, o que pode indicar que esses municípios possuem menor independência ou poder decisório em questões educacionais. Apesar disso, mais da metade dos municípios nesse grupo ainda têm uma secretaria exclusiva para a educação, o que sugere que, apesar de menor autonomia, a educação ainda é uma área reconhecida e tratada como relevante.

O *cluster* 1 é caracterizado pela média mais alta em relação à autonomia das secretarias municipais de educação. Isso sugere que os municípios nesse grupo possuem maior

independência e poder de decisão em questões educacionais. A alta média indica que a educação é tratada como uma prioridade nessas localidades e pode estar mais integrada à gestão pública.

Já os *clusters* 2, 3 e 4 apresentam resultados semelhantes em relação à autonomia das secretarias municipais de educação. Embora não sejam tão altos quanto o cluster 1, eles ainda indicam que a maioria dos municípios em cada grupo possui uma secretaria exclusiva para a educação, o que sugere um nível razoável de autonomia nessas áreas.

É importante observar que, apesar dos diferentes agrupamentos, mais da metade dos municípios em todos os clusters ainda possuem uma secretaria exclusiva para a educação. Isso representa um indicador positivo, pois mostra que a educação é considerada uma questão importante em várias localidades, independentemente do nível de autonomia das secretarias municipais de educação.

Não existe, no Brasil, legislação federal que estabeleça a obrigatoriedade de que uma secretaria municipal de educação seja exclusiva, vale dizer, que não possa ser acumulada com outras funções na administração municipal. A gestão municipal é de responsabilidade dos prefeitos e a organização administrativa dos municípios é definida por leis e regulações locais (Brasil, 1988). Portanto, a estruturação e a atribuição de funções às secretarias municipais, incluindo a secretaria municipal de educação, podem variar, optando-se por ter uma secretaria exclusiva ou agrupar a área da educação com outras pastas, como Cultura, Esportes e Lazer,

ou Desenvolvimento Social. Isso dependerá das políticas e estratégias de cada gestão municipal, além das características e necessidades específicas de cada localidade.

Quanto à responsabilidade pela ordenação das despesas da educação, conforme Tabela 3, o *cluster* 3 se destaca dos demais, apresentando uma média significativamente maior (2,53) em relação à responsabilidade pela ordenação de despesas na educação. Isso sugere que, em grande parte dos municípios desse grupo, o prefeito ou secretário de educação é o responsável por essa função. Esse cenário pode indicar uma maior centralização de poder e decisão em relação às despesas educacionais nesses municípios. Os *clusters* 0, 1, 2 e 4, por sua vez, mostram resultados semelhantes em relação à responsabilidade pela ordenação de despesas na educação, com médias próximas entre si (variando de 2,29 a 2,37). Isso indica que, na maioria dos municípios de cada grupo, o prefeito ou o secretário de educação também desempenham o papel de ordenadores das despesas na área educacional.

No geral, a análise dos dados revela que a maior parte dos municípios em todos os *clusters* tem o prefeito ou o secretário de educação como os responsáveis pela ordenação de despesas na área da educação. Esse fato pode ter implicações na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em resposta à pandemia, uma vez que as decisões financeiras relacionadas à educação estão concentradas nas pessoas com maior proximidade da problemática social.

Também não há, no Brasil, legislação federal específica que obrigue o ordenador de despesas da educação a ser exclusivamente o secretário municipal de educação, ficando a designação, em geral, a cargo do próprio município.

Nesse íterim, a autonomia da secretaria é indicada pela literatura (Abrucio; Segatto, 2021), todavia, como instrumento de estímulo ao desenvolvimento de suas capacidades técnico-burocráticas e político-relacionais. No entanto, essa autonomia ainda se apresenta como um desafio para alguns municípios piauienses, pois suas secretarias dependem diretamente dos prefeitos ou secretários de finanças ou fazenda para a aprovação e execução de seus gastos.

Esse cenário reforça os resultados de pesquisa conduzida por Abrucio *et al.* (2020), que apontou para a baixa autonomia das secretarias municipais de educação, acarretando diversos obstáculos na construção de uma capacidade interna para gerenciar seus orçamentos, transferências intergovernamentais, compras e prestação de contas. Além disso, essa falta de autonomia também cria barreiras significativas para a efetiva implementação das políticas definidas pelas áreas pedagógicas das próprias secretarias.

A Tabela 3 apresenta a média de cada *cluster* nas variáveis escolaridade do gestor, conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos e existência de plano de carreira para o magistério.

**Tabela 3** - Características dos recursos humanos em cada *cluster*

	0	1	2	3	4	5
Escolaridade do gestor						
0 - EF 1 incompleto						
1 - EF 1 completo						
2 - EM incompleto						
3 - EM completo						
4 - Superior incompleto	5,74	6	5,68	5,79	5,83	8
5 - Superior completo						
6 - Especialização						
7 - Mestrado						
8 - Doutorado						
Conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos						
0 - não	0,44	0,40	0,35	0,35	0,33	1
1 - sim						
Existência de Plano de Carreira para o magistério						
0 - não	0,88	0,96	1	1	1	1
1 - sim						

Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito às características dos recursos humanos, os *cluster* 1, 3 e 4 apresentaram médias próximas entre si em relação à escolaridade dos gestores. As médias variam de 5,79 a 6, indicando que a maioria dos gestores piauienses nessas localidades possui formação superior completa e, em alguns casos, pós-graduação (especialização, mestrado ou doutorado). Isso sugere que há uma predominância de gestores com um bom nível de educação formal e especialização na área de gestão educacional.

Ainda, os *clusters* 0 e 2 também têm médias próximas, variando de 5,68 a 5,74, o que indica que a maioria dos

gestores possui formação superior completa e, em alguns casos, pós-graduação. Embora as médias sejam um pouco mais baixas em comparação aos *clusters* mencionados anteriormente, ainda assim mostram que há um padrão de formação relativamente elevado entre os gestores das secretarias municipais de educação nesses grupos.

De maneira geral, os resultados sugerem que a maioria dos gestores das secretarias municipais de educação nos municípios piauienses possui formação superior completa e especialização, o que indica que a educação é considerada uma área de importância e demanda competências específicas para sua gestão. Essas foram, também, as conclusões a que chegaram Abrucio e Segatto (2021) em pesquisa de âmbito nacional, razão pela qual se conclui que a realidade piauiense não é diferente da dos demais estados do Brasil.

Com base nos resultados apresentados sobre a conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos nos diferentes *clusters*, de acordo com a Tabela 4, concluiu-se que o grupo 4 se destaca dos demais, apresentando a média mais baixa (0,33). Isso sugere que uma menor proporção dos gestores das secretarias municipais de educação nesses municípios realizou alguma capacitação específica em gestão educacional durante esse período. Essa falta de capacitação pode afetar a qualidade da gestão educacional e a tomada de decisão sobre políticas e estratégias para a área da educação. Os *clusters* 0, 1, 2 e 3 apresentam médias próximas entre si, variando de 0,35 a 0,44. Isso indica que a proporção de gestores que concluíram capacitações em gestão educacional

nos últimos cinco anos é relativamente baixa em todos esses grupos de municípios. Embora as médias sejam um pouco mais altas do que no *cluster 4*, ainda sugerem que há uma necessidade de maior investimento em capacitação e formação contínua para os gestores das secretarias municipais de educação nesses locais.

A análise dos dados aponta para um cenário desafiador em relação à capacitação dos gestores em gestão educacional nos municípios piauienses. A maioria dos *clusters* apresenta uma proporção considerável de gestores que não concluíram capacitações nos últimos cinco anos. Essa falta de formação pode afetar negativamente a qualidade da gestão educacional uma vez que ela é crucial para aprimorar as habilidades analíticas, operacionais e políticas dos gestores municipais, especialmente em um contexto tão complexo e desafiador como o da pandemia, que exigiu respostas rápidas e efetivas no campo da educação.

Quanto à existência de Plano de Carreira para o magistério, conforme a Tabela 4, a totalidade dos municípios pertencentes aos *clusters 2, 3 e 4* possui. Os demais *clusters* também têm médias altas, variando de 0,88 a 0,96, o que indica que a maioria dos municípios nesses grupos também possui o Plano, embora as médias sejam ligeiramente mais baixas do que nos *clusters* mencionados anteriormente. No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), em seu artigo 67, determina que os sistemas de ensino devem estabelecer planos de carreira para o magistério, assegurando a valorização dos profissionais

da educação. Além disso, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, também reforça a importância dos planos de carreira para os profissionais da educação, estabelecendo metas para a valorização e formação continuada dos docentes.

No contexto da tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia, o Plano de Carreira para o magistério também pode ter tido influência. Professores com um plano estruturado de carreira podem se sentir mais valorizados e motivados a adaptar-se às novas demandas da educação remota, o que pode impactar positivamente a qualidade das atividades oferecidas.

A Tabela 4 apresenta a média de cada *cluster* nas variáveis existência de plano municipal de educação, levantamentos de demanda por pré-escola, levantamentos de demanda por ensino fundamental e levantamentos de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental.

**Tabela 4** - Características de planejamento e de gestão em cada *cluster*

	0	1	2	3	4	5
Existência de Plano Municipal de Educação						
0 - não	0,96	1	0,93	0,98	1	1
1 - sim						
Levantamentos de demanda por pré-escola						
0 - não	0,66	0,48	0,69	0,7	0,5	0
1 - sim						
Levantamentos de demanda por ensino fundamental						
0 - não	0,66	0,40	0,63	0,67	0,5	0
1 - sim						
Levantamentos de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental						
0 - não	0,66	0,40	0,63	0,67	0,5	0
1 - sim						

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos instrumentos de planejamento e gestão, todos os municípios pertencentes ao *cluster* 1 e 4 possuem Planos Municipais de Educação (PMEs), o que indica o compromisso e a preocupação das gestões municipais com o planejamento e desenvolvimento da educação local. Os *clusters* 0, 3 e 2 apresentam médias próximas a 1, variando de 0,93 a 0,98, o que indica que a maioria dos municípios nesses grupos também possui um Plano Municipal de Educação. Embora as médias sejam ligeiramente mais baixas do que nos clusters mencionados anteriormente, ainda assim, sugerem que a grande parte desses municípios tem um plano que direciona as ações educacionais.

Esses planos foram objeto de programas de indução federal, especialmente com o Plano Nacional de Educação

(PNE), instituído pela Lei nº 13.005/2014, que estabeleceu diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no país e determinou que os estados e municípios elaborassem seus planos de educação, alinhados com as diretrizes e metas postas no Plano Nacional. A existência de um Plano Municipal de Educação poderia influenciar a tomada de decisão dos gestores municipais em várias áreas, incluindo a oferta de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia. Um plano estruturado poderia fornecer diretrizes claras para enfrentar desafios como a pandemia e adaptar as políticas educacionais conforme necessário.

Sobre a realização de levantamentos, ainda conforme a Tabela 4, os resultados são próximos, e, em alguns *clusters*, idênticos, quanto às demandas por pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos do ensino fundamental. Todos os *clusters* apresentam médias relativamente próximas quanto ao levantamento de demanda por pré-escola, variando de 0,48 a 0,7. Isso indica que, com a exceção do *cluster* 1, que apresentou a média 0,48, a maioria dos municípios em cada grupo realizou esses levantamentos, importantes para entender a necessidade e a demanda por vagas nessa etapa da educação e auxiliar na formulação de políticas e estratégias para atender a essas demandas.

As médias para o ensino fundamental e educação de jovens e adultos do ensino fundamental são idênticas e, também, relativamente próximas em todos os *clusters*, variando de 0,4 a 0,67. Isso indica que, com a exceção do *cluster* 1, que apresentou a média 0,40, a maioria dos municípios em cada grupo realizou esses levantamentos.

De todo modo, o que se constata é que, para além dos Planos Municipais de Educação, instrumentos de planejamento ainda são pouco adotados pelas secretarias. Esses levantamentos de demanda tinham potencial para influenciar as decisões dos gestores municipais sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia. Com base nas informações, os gestores poderiam ter adaptado suas estratégias para atender às demandas educacionais específicas da população local durante o período de ensino remoto.

A Tabela 5 apresenta a média de cada *cluster* nas variáveis existência de Conselho Municipal de Educação, existência de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb, existência de Fórum Permanente de Educação e realização de consulta pública de demanda para creches.

**Tabela 5** - Mecanismos de participação social em cada *cluster*

	0	1	2	3	4	5
Existência de Conselho Municipal de Educação 0 - não 1 - sim	0,59	0,77	0,64	0,68	1	1
Existência de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb 0 - não 1 - sim	1	1	1	1	1	1
Existência de Fórum Permanente de Educação 0 - não 1 - sim	0,79	0,92	0,79	0,79	0,83	1
Realização de consulta pública de demanda para creches 0 - não 1 - sim	0,37	0,33	0,36	0,35	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à existência de Conselho Municipal de Educação, os resultados mostram que a existência de Conselho Municipal de Educação varia entre os *clusters*, com médias alterando entre 0,59 e 1. O *cluster* 4 se destaca com a média mais alta, indicando que todos os municípios nesse grupo possuem o Conselho. Por outro lado, os *clusters* 0, 2 e 3 têm médias mais baixas, indicando que uma proporção menor de municípios nesses grupos possui esse tipo de instância. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), em seu artigo 87, determina a criação dos Conselhos Municipais de Educação como órgãos colegiados. Esses conselhos são de caráter permanente e sua existência pode indicar um maior envolvimento da comunidade e da sociedade civil na formulação de políticas educacionais e no acompanhamento das ações da educação municipal. Essa participação pode ser fundamental para garantir uma educação mais democrática e alinhada com as necessidades da população local.

Todos os municípios piauienses, por sua vez, possuem Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb, de acordo com a Tabela 5. A Lei nº 14.113/2020 estabelece a obrigatoriedade de criação do Conselho em cada esfera de governo, composto por representantes do poder público e da sociedade civil e com a função de fiscalizar a aplicação dos recursos do Fundeb e acompanhar a execução das políticas educacionais financiadas por esse fundo, o que significa que essa estratégia de indução federal foi eficaz.

Quanto à existência de Fórum Permanente de Educação, os resultados expostos na Tabela 5 mostram que os *clusters* têm médias próximas, variando de 0,79 a 0,92, o que indica que a maioria dos municípios em cada grupo possui o Fórum. O Fórum Permanente de Educação é uma instância importante para a articulação e o diálogo entre diferentes atores envolvidos na educação, como gestores, professores, estudantes, pais e representantes da sociedade civil. O estímulo à criação desses fóruns é uma das estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) para assegurar a efetivação da gestão democrática da educação, o que pode facilitar a troca de informações, experiências e boas práticas na área da educação, bem como promover a participação e o engajamento da comunidade em temas educacionais.

Por fim, nenhum município pertencente ao *cluster* 4 realiza consulta pública de demanda para creches, de acordo com a Tabela 5. Nos demais *clusters*, todavia, as médias são baixas, variando de 0,33 a 0,37, o que indica uma proporção relativamente pequena de municípios em cada grupo que utiliza esse mecanismo de participação social. Não há legislação nacional que obrigue os municípios a realizarem esse tipo de consulta pública, apesar da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996) prever ser incumbência deles o oferecimento da educação infantil em creches e pré-escolas. Essa é uma das ferramentas, contudo, que o poder público municipal dispõe para planejar e dimensionar a oferta de vagas de acordo com a demanda real da população. Com base nos resultados dessa consulta, os municípios podem

implementar políticas e programas para ampliar a oferta de vagas e garantir o acesso de todas as crianças à educação infantil.

A análise revelou que essas capacidades político-relacionais ainda não estão completamente desenvolvidas em todos os municípios piauienses, especialmente quanto à realização de consultas públicas de demanda para creches. Essas variáveis são de suma importância no contexto educacional, tendo em vista a relevância da participação das famílias no aprimoramento do desempenho dos alunos, bem como da interação com a sociedade para conferir à Educação um lugar central na agenda pública (Abrucio; Segatto, 2021).

Nesse sentido, os governos municipais poderão aumentar a efetividade de suas políticas educacionais se conseguirem aprimorar seus mecanismos de participação e engajamento social. Ao fortalecer a conexão e a colaboração com a comunidade, as secretarias de educação poderão criar um ambiente mais inclusivo e participativo, valorizando o envolvimento de todos os interessados na área educacional, o que pode resultar em avanços significativos na qualidade da educação oferecida e em uma maior adesão e apoio da sociedade às políticas educacionais implementadas (Abrucio; Segatto, 2021).

A partir de todas essas análises, observou-se uma menor heterogeneidade entre os grupos de municípios, o que indica uma menor disparidade nas capacidades administrativas das secretarias municipais de educação em relação às desigualdades socioeconômicas que caracterizam

os municípios do Piauí. Ao contrário, os dados revelam que não há uma diferença significativa em termos de capacidade administrativa entre os *clusters* 0 e 3 (que compreendem municípios de menor tamanho populacional) e os *clusters* 1, 2 e 4 (que abrangem municípios de maior tamanho populacional). Em alguns aspectos, inclusive, os municípios menores apresentam melhores resultados. Essa conclusão também foi observada por Abrucio e Segatto (2021), em análise de âmbito nacional.

A análise da média das variáveis utilizadas nesta pesquisa, conforme Tabela 6, revela alguns padrões e possíveis relações com as características e capacidades municipais estudadas nos diferentes *clusters*.

**Tabela 6** - Diferença entre a maior e menor média observada em cada variável

<b>Dimensão</b>	<b>Variável</b>	<b>Diferença entre a maior e menor média</b>
Institucionalização e autonomia	Caracterização do órgão gestor	0,18
	Responsabilidade pela ordenação de despesas	0,24
Recursos humanos	Escolaridade do gestor	0,32
	Conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos	0,11
	Existência de Plano de Carreira para o magistério	0,12
Planejamento e gestão	Existência de Plano Municipal de Educação	0,07
	Levantamentos de demanda por pré-escola	0,22
	Levantamentos de demanda por ensino fundamental	0,27
	Levantamentos de demanda por educação de jovens e adultos do ensino fundamental	0,27
Mecanismos de participação social	Existência de Conselho Municipal de Educação	0,41
	Existência de Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb	0
	Existência de Fórum Permanente de Educação	0,13
	Realização de consulta pública de demanda para creches	0,37

Fonte: Elaboração própria.

A escolaridade do gestor e a conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos foram variáveis que apresentaram diferenças relevantes entre os *clusters*. Municípios com gestores mais bem qualificados e com capacitação recente em gestão educacional podem ter

tido uma melhor preparação para lidar com os desafios da educação remota durante a pandemia.

Além disso, a existência de Conselho Municipal de Educação e Fórum Permanente de Educação também mostrou diferenças significativas entre os *clusters*. Municípios que possuem essas instâncias de participação social na gestão educacional podem ter tido um maior envolvimento da comunidade e da sociedade civil na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades remotas. O diálogo com diferentes atores interessados na educação pode ter possibilitado uma visão mais abrangente das necessidades e demandas da população local.

A existência de um Plano Municipal de Educação foi outra variável com médias muito próximas entre os *clusters*. Isso pode indicar que a grande maioria dos municípios estudados possui um plano que orienta as políticas educacionais. Um plano bem estruturado pode ter fornecido diretrizes e estratégias para enfrentar os desafios da educação durante a pandemia, o que pode ter influenciado na decisão sobre o oferecimento de atividades remotas.

Os levantamentos de demanda por pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos do ensino fundamental também mostraram diferenças relevantes entre os *clusters*. Municípios que realizaram esses levantamentos podem ter tido uma compreensão mais clara das necessidades educacionais da população local, permitindo uma tomada de decisão mais embasada e adequada à realidade de cada lugar.

Entretanto, a realização de consulta pública de demanda para creches apresentou a maior diferença entre as médias observadas. Isso pode indicar que a oferta de vagas em creches durante a pandemia pode não ter sido tão bem alinhada com as necessidades reais da população em alguns municípios. A falta de consulta pública pode ter levado a lacunas na oferta educacional para crianças pequenas e suas famílias.

Em suma, a tomada de decisão dos gestores municipais sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 2020 foi influenciada por uma combinação de características e capacidades municipais. A escolaridade e a capacitação dos gestores, a existência de instâncias de participação social na gestão educacional, como Conselho Municipal de Educação e Fórum Permanente de Educação, e a realização de levantamentos de demanda por diferentes etapas da educação foram alguns dos fatores que podem ter influenciado as decisões tomadas em cada município.

Esses resultados destacam a importância de políticas e práticas que fortaleçam a capacitação dos gestores municipais, incentivem a participação da comunidade na gestão educacional e promovam a realização de levantamentos de demanda para embasar as decisões educacionais.

A maior variação entre os grupos foi observada nos indicadores relacionados à escolaridade do gestor e levantamento de demanda por ensino fundamental e por educação de jovens e adultos do ensino fundamental. Isso pode significar, como concluem Abrucio e Segatto (2021),

que essas sejam variáveis em que as ações de indução federal tenham surtido menor resultado, de modo que efeitos de trajetória, condições locais prévias e a organização social e política da sociedade sejam mais determinantes nessas variáveis.

Sobre o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020, a partir do levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí junto a 219 redes de ensino municipais (Piauí, 2021b), percebe-se, conforme Tabela 7, que todos os municípios dos *clusters* 0 e 4 disponibilizaram-na e no *cluster* 3 está a maior quantidade de entes que não ofereceram qualquer tipo de atividade. Esses são os *clusters* nos quais estão agrupados os municípios com menor média populacional, o que confirma a hipótese de que o tamanho do município e de sua rede de ensino não influenciaram na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas não presenciais naquele ano.

**Tabela 7** - Média do oferecimento de atividades remotas em 2020 em cada *cluster*

	0	1	2	3	4	5
Oferecimento de atividades remotas em 2020						
0 - não	1	0,96	0,97	0,90	1	1
1 - sim						

Fonte: Elaboração própria.

É interessante observar que o *cluster* 3, que possui a média mais baixa em relação ao oferecimento de atividades remotas, também apresentou uma das maiores médias na variável “Existência de Conselho Municipal de Educação”. Isso pode indicar que a existência de um conselho de educação pode ter influenciado a tomada de decisão nesse grupo, levando a uma abordagem mais cautelosa ou conservadora em relação ao oferecimento de atividades remotas.

Além disso, os *clusters* que obtiveram as maiores médias nas variáveis relacionadas à capacitação dos gestores, como “Escolaridade do gestor” e “Conclusão de capacitação em gestão educacional nos últimos cinco anos”, também apresentaram altas médias no oferecimento de atividades remotas. Isso pode indicar que gestores mais capacitados estavam melhor preparados para enfrentar os desafios impostos pela educação remota durante a pandemia.

Por fim, é importante destacar que a existência de um Plano Municipal de Educação não apresentou diferenças significativas entre os *clusters* e, também, não parece ter influenciado de forma diferenciada o oferecimento de atividades remotas. Isso pode indicar que a presença de um plano educacional não foi um fator determinante para a tomada de decisão sobre a educação remota em 2020.

Em resumo, o exame dos dados sobre o oferecimento de atividades remotas em 2020 nos diferentes *clusters* a partir das variáveis analisadas, permitiu concluir empiricamente que gestores municipais mais capacitados parecem ter sido mais proativos no oferecimento de atividades remotas, enquanto

a existência de instâncias de participação social na gestão educacional, como conselhos de educação, não influenciou a tomada de decisão de forma mais cautelosa. A presença de um plano educacional não parece ter sido um fator determinante para o oferecimento de atividades remotas.

As análises realizadas revelam, de todo modo, a ausência de diferenças significativas entre os vários *clusters* de municípios piauienses, o que se constata ao comparar as localidades com diferentes tamanhos populacionais e, conseqüentemente, tamanhos distintos de redes de ensino, pois não há distinção relevante entre os *clusters* 0 e 3 e os *clusters* 1, 2 e 4. Da mesma forma, as discrepâncias nos recursos municipais não explicaram as disparidades nas capacidades administrativas entre os municípios.

A homogeneidade nos resultados de algumas variáveis relacionadas às capacidades das secretarias municipais de educação pode ser atribuída à influência dos mecanismos de coordenação federativa. As diretrizes nacionais e os programas federais induzidos por meio da transferência de recursos foram cruciais para garantir padrões mínimos em todos os municípios brasileiros, conforme indicado na literatura (Abrucio; Segatto, 2021).

O modelo conceitual e os dados empíricos aqui analisados, todavia, não conseguem compreender a influência das relações entre o governo estadual e os municípios nas capacidades estatais municipais. Em um contexto de ações “fragmentadas, intempestivas e sem foco específico” do governo federal (Brasil, 2021c), o papel coordenador dos

governos estaduais em conjunto com os municípios foi fundamental para prevenir longos períodos de interrupções na aprendizagem durante a pandemia (Costin; Coutinho, 2022).

Em resposta ao federalismo sob a gestão Bolsonaro, o Fórum de Governadores e o Consórcio do Nordeste intensificaram a cooperação entre os estados, preenchendo espaços de atuação que a União não cobriu. A crise provocada pela pandemia da Covid-19 destacou a imperatividade de uma colaboração mais efetiva, fazendo com que essas entidades se posicionassem como alternativas frente às abordagens do governo federal, principalmente considerando que os governadores se mostraram mais inclinados a adotar medidas de isolamento social, contrastando com a postura menos proativa do presidente (Abrucio e outros, 2020).

Todas essas conclusões sugerem, assim, que a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades remotas não pode ser explicada exclusivamente pelas características gerais dos municípios, mas também é influenciada por outros fatores contextuais e específicos. As disparidades observadas entre os *clusters*, a partir dos dados empíricos analisados, revelam que as capacidades estatais locais em educação demandam uma avaliação comparativa que integre abordagens quantitativas e qualitativas, a fim de aprofundar a compreensão das variações entre os casos – ou subgrupos desses casos – por meio de fenômenos como as características e dinâmicas das políticas adotadas, o desempenho das lideranças nas secretarias e nas escolas, a interação entre as redes e as instituições de ensino,

além da qualidade intrínseca da concepção e execução local dos programas (Abrucio; Segatto, 2021).

Além disso, é crucial analisar como os atores locais constroem as políticas educacionais e compreendem o papel de comunidades epistêmicas mais amplas e grupos sociais mais específicos nas localidades, e como esses atores se articulam com burocratas e políticos. Esse aspecto merece um tratamento mais aprofundado, que só pode ser alcançado por meio de estudos de caso comparados, selecionados estatisticamente ou por relevância da experiência ou cidade em questão (Abrucio; Segatto, 2021). Nesse sentido, segundo Abrucio e outros (2021), o ponto mais significativo para o desenvolvimento do conceito de capacidades estatais relacionais no âmbito municipal reside na investigação desses aspectos mais detalhados e específicos, possibilitando uma compreensão mais abrangente dos fatores que influenciam o desempenho e a efetividade das políticas educacionais a nível local.

Esses aspectos podem ser considerados a partir dos tipos básicos propostos por Wu e outros (2015), que combinam as três habilidades essenciais para o sucesso das políticas – analítica, operacional e política – em três níveis de recursos – individual, organizacional e sistêmico. Somente a análise qualitativa dessas capacidades “permitirá identificar quais destes níveis têm maior influência na implementação das políticas e seus resultados e, portanto, quais devem ser mais desenvolvidos nos municípios” (Abrucio; Segatto, 2021, p. 427).

A partir desse modelo conceitual, combinado com a análise qualitativa dos recursos e das habilidades dos municípios selecionados, investigam-se os diferentes cursos de ação adotados por gestores públicos piauienses, frente à problemática da educação na pandemia da Covid-19. Isso porque, identificar as habilidades e os recursos, vale dizer, as competências e aptidões que os atores políticos dispunham para tomarem suas decisões, sistematizados nos nove tipos básicos definidos por Wu e outros (2015), pode ajudar a compreender as diferentes decisões adotadas por municípios com características similares – pertencentes ao mesmo estado e ao mesmo país, com redes de ensino do mesmo tamanho, que percebem a mesma parcela do FPM, com nota do Ideb semelhantes, pertencentes a mesma faixa do IDHM e vinculados ao mesmo Sistema Estadual de Ensino, sobre os quais incidem os mesmos diplomas legais – sobre o oferecimento de atividades pedagógicas após a suspensão das aulas presenciais.

#### **4.5 Articulando a interação conceitual e contextual: perguntas-chave para o debate**

Em meio ao desenvolvimento conceitual e contextual da presente pesquisa, emerge a necessidade de sintetizar e direcionar os questionamentos centrais que guiam este trabalho. A articulação das capacidades estatais em um ambiente tensionado pela pandemia da Covid-19 implica não apenas na compreensão de mecanismos previamente

estabelecidos, mas também no entendimento das adaptações, resiliências e vulnerabilidades expostas nesse cenário específico.

Dessa forma, propõe-se as seguintes perguntas-chave, que visam aprofundar o debate na literatura e estabelecer um diálogo mais produtivo entre as dimensões conceituais e contextuais da pesquisa:

a) Que capacidades estatais – nos níveis individual, organizacional e sistêmico – estiveram presentes nas decisões dos municípios piauienses sobre atividades pedagógicas remotas durante a pandemia?

Aqui, busca-se identificar a correlação entre as respostas educacionais e as capacidades estatais. O foco é descobrir se municípios piauienses com maiores capacidades estatais tiveram mais sucesso ao adaptar-se à necessidade de ensino remoto, considerando não apenas os recursos disponíveis, mas a capacidade de utilizá-los eficientemente no contexto da pandemia.

b) No universo da gestão educacional municipal, quais componentes mostraram-se mais presentes para o sucesso ou falha nas respostas educativas à crise da Covid-19?

Essa pergunta permite uma análise mais detalhada de cada componente no sistema integrado de gestão educacional,

ao identificar quais elementos (seja infraestrutura, articulação política, ou capacidades relacional-integrativas) foram cruciais para determinar o sucesso ou insucesso das respostas à pandemia.

c) Considerando a falha estratégica do MEC, como os municípios piauienses conseguiram, com base em suas capacidades, reorganizar suas políticas e práticas educacionais em resposta à pandemia?

O objetivo é entender se houve uma abordagem mais reativa ou proativa por parte dos municípios piauienses diante das ausências e inconsistências das diretrizes nacionais.

d) Qual foi o papel do estado do Piauí, considerando o regime de colaboração, nas decisões e respostas dos municípios piauienses durante a pandemia?

Com essa pergunta pretende-se avaliar se, e de que forma, o estado do Piauí forneceu apoio, diretrizes ou recursos aos municípios em meio à crise, identificando se houve uma atuação coordenada, ou se prevaleceram ações isoladas.

e) Como o contexto local, as capacidades institucionais e as prioridades políticas dos municípios piauienses determinaram as decisões sobre a oferta ou não de atividades pedagógicas remotas?

O intuito é capturar a essência do contexto específico do Piauí, fornecendo *insights* que podem ou não ser aplicáveis a outras regiões do país.

Essas perguntas serviram como direcionadores para o desenvolvimento subsequente desta tese, e visaram estabelecer um fio condutor que combinasse a fundamentação teórica com a complexidade prática do cenário pandêmico. Em resposta a esses questionamentos, busca-se contribuir significativamente para a literatura existente, oferecendo uma análise única que cruza capacidades estatais e respostas educativas em tempos de crise.



# 5

## **CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS: DETERMINANTES NA TOMADA DE DECISÃO PARA O OFERECIMENTO DE ATIVIDADES PEDAGÓGICAS REMOTAS EM 2020**

A investigação central desta pesquisa foca em discernir o papel determinante das capacidades estatais municipais, particularmente as habilidades essenciais e recursos, nos processos de tomada de decisão relacionados ao oferecimento ou não de atividades pedagógicas remotas após a interrupção das aulas presenciais devido à pandemia da Covid-19 em 2020.

Para alcançar tal compreensão, inicialmente foi realizada a caracterização dos municípios selecionados e suas decisões diante da mencionada problemática social. Em seguida, uma avaliação comparativa entre os pares de municípios selecionados e, a partir de análise qualitativa, identificados quais habilidades e recursos sobressaem nas entrevistas dos informantes.

## 5.1 Caracterização dos municípios selecionados e suas escolhas

### 5.1.1 Morro Cabeça no Tempo

O município de Morro Cabeça no Tempo está localizado no território Chapada das Mangabeiras no Estado do Piauí. Possui área de 2.207,658 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 7.749,96 e densidade demográfica de 1,98 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 4.377 pessoas, possui o IDHM 0,542, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 813 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 7 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 49 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,7%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 4, sem registros no IDEB – Anos finais do ensino fundamental<sup>15</sup> (Inep, 2021a).

---

15 De acordo com o Ministério da Educação (Brasil, 2022), só serão publicamente divulgados os resultados dos municípios que cumprirem cumulativamente os seguintes critérios: 1. Registrar, no mínimo, dez estudantes presentes no momento da aplicação dos instrumentos; 2. Alcançar taxa de participação de, pelo menos, 50% dos estudantes matriculados, conforme dados declarados pelas escolas ao Censo da Educação Básica; 3. Em caso de municípios que tenham apenas uma escola avaliada por ano ou etapa, e quando esta escola não atingir o mínimo de 80% de taxa de participação, esse resultado não será publicamente divulgado para o respectivo município.

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 54 anos, com ensino médio (2º Grau) completo, eleito pelo partido PRTB e que não estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Nas eleições daquele ano, concorreu ao segundo mandato, mas não foi reeleito (Brasil, 2020i).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 255 pessoas, sendo 165 estatutários, 33 celetistas, 35 somente comissionados e 22 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestora do sexo feminino, com 60 anos, com especialização e que não havia concluído nos últimos cinco anos curso de capacitação em gestão educacional (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes, Conselho de Educação, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do prefeito, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município

não realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários<sup>16</sup>: constituição e manutenção dos conselhos escolares, formação continuada para professores e chamamento público para matrículas (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota a partir do dia 11/05/2020. De acordo com o gestor municipal, o planejamento dessas atividades foi enviado ao Conselho de Educação ao qual o município está vinculado e foi dada publicidade por meio do mural das escolas (Piauí, 2021b).

Para o oferecimento das atividades pedagógicas remotas, o município utilizou as estratégias: material impresso entregue aos alunos (apostilas) e livro didático (Piauí, 2021b). “Na época, sempre ficava preparando as atividades para mandar para os colégios, as atividades remotas, para os diretores estarem levando para os alunos nas casas, mas era tão difícil naquele tempo, era tanto medo” (E2).

Todos os alunos da rede municipal de ensino (zona rural ou urbana), no que diz respeito à etapa do ensino

---

16 A pesquisa MUNIC – Perfil dos Municípios Brasileiros realizada pelo IBGE (2018) solicitou que o respondente indicasse até 3 temas prioritários para os quais o órgão gestor da educação estivesse adotando medidas ou ações naquele ano.

fundamental, tiveram acesso aos conteúdos e atividades pedagógicas disponibilizadas (Piauí, 2021b).

### **5.1.2 Palmeira do Piauí**

O município de Palmeira do Piauí está localizado no território Chapada das Mangabeiras no Estado do Piauí. Possui área de 2.024,020 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 25.623,29 e densidade demográfica de 2,45 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 4.952 pessoas, possui o IDHM 0,557, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 830 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 8 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 80 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,4%, sem registro no IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 3,8 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 56 anos, com ensino superior completo, eleito pelo partido PTB e que não estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Nas eleições daquele ano, concorreu ao segundo mandato e foi reeleito (Brasil, 2020i).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 255 pessoas, sendo 110 estatutários, 75

somente comissionados e 70 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestora do sexo feminino, com 29 anos e com especialização (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar e Conselho de Transporte Escolar. Não havia no município, entretanto, Conselho de Educação (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do secretário de educação, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: formação continuada para professores, adequação entre a idade dos alunos em relação à série/etapa em que estudam (enfrentamento do atraso escolar) e uso de tecnologias de informação e comunicação

(TIC) no processo ensino-aprendizagem (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, não houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020. “A gente só fez reuniões, pediu para os pais estudarem em casa com os filhos, até porque a gente sabe que numa pandemia o aproveitamento do aluno cai bastante, principalmente ensino infantil” (E3).

Dentre os motivos, o gestor municipal informou o alto índice de contaminação da Covid-19 e a falta de acesso a internet pelos alunos da zona rural (Piauí, 2021b).

Assim, na época, a tomada de decisão veio porque nossos alunos, na maior parte, eram da zona rural, por ser zona rural, o acesso é mais difícil. A gente que está na cidade reclama de vários fatores, imagina para zona rural, e os nossos interiores são muito distantes da cidade, tem um mesmo que fica, meu Deus, se brincar, 100 km (E3).

### **5.1.3 Campo Largo do Piauí**

O município de Campo Largo do Piauí está localizado no território Cocais no Estado do Piauí. Possui área de 478,078 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 7.119,85 e densidade demográfica de 15,52 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 7419 pessoas, possui o IDHM 0,528, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 1.286 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 10 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 88 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,2%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 4,8 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 4 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 43 anos, com ensino médio (2º Grau) completo, eleito pelo partido PMDB e que estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Não podia se candidatar novamente nas eleições daquele ano, mas o candidato que recebeu seu apoio foi eleito (Brasil, 2020i; Portal R10, 2020).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 264 pessoas, sendo 197 estatutários, 10 celetistas, 15 somente comissionados, 2 estagiários e 40 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestor do sexo masculino, com 54 anos, com especialização e que havia concluído nos últimos cinco anos curso de capacitação em gestão educacional (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes, Conselho de Educação, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb e Conselho

de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Fórum Permanente de Educação e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do secretário de educação, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: integração escola-comunidade (abertura das escolas à comunidade, uso de espaços coletivos para ações rotineiras da escola, entre outras ações), formação inicial de docentes e formação complementar para adequação entre formação de nível superior e as disciplinas que lecionam e diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa de alunos) (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, não houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020. “A gente a princípio queria fazer as aulas *on-line*, e queria fazer por internet, pouca gente tinha computador, pouquíssima gente tinha celular e muito menos a internet, ninguém tinha aqui no município, por isso que a gente não optou por funcionar dessa forma (E4)”.

Dentre os motivos, o gestor municipal informou ao TCE/PI (Piauí, 2021b) que não tinha experiência no desenvolvimento de aulas remotas, a adoção de medidas rígidas da vigilância sanitária, a indisponibilidade de logística para a realização das aulas remotas e a dificuldade de orientar os educandos e profissionais da educação no processo remoto, vislumbrando o processo ensino aprendizagem.

De acordo com os informantes, houve uma pesquisa para fundamentar a não realização de atividades em formato *on-line*:

O MEC nos orientou que fizesse as nossas aulas via internet, mas fizemos um apanhado aqui no município, uma pesquisa, e poucas pessoas tinham computador, celular. Internet, não tinha de forma alguma. Então foi descartada essa possibilidade de fazer via *online* (E4).

Fizemos um levantamento aqui na cidade de Campo Largo e era impossível ter aula *on-line*. Os alunos, mais de 95% deles carente, não tinham o aparelho celular, os que tinham aparelho celular não tinham condições de pagar uma internet, então depois de fazermos o levantamento, descartamos. Aí pensamos em fazer uma parte *on-line* e a outra semipresencial, entregando os trabalhos, mas descartamos também, pois os alunos mais de 95% não tinham acesso à internet (E5).

As demais opções de atividades remotas também foram descartadas, em razão da pressão de professores, pais e alunos:

E nós tínhamos também a opção de distribuir apostilas, preparadas pelos professores, e os alunos virem buscar e,

depois, entregar, para que continuassem as aulas dentro do momento que a gente estava vivendo. E, também, foi uma pressão muito grande aqui dos professores e dos alunos. Os pais de alunos também não queriam, porque achavam que iam correr o mesmo risco do contato do professor com o aluno, entregando apostila. Era muito arriscado e, também, descartamos essa possibilidade (E4).

Não queria colocar em risco a vida dos professores, não queria colocar em risco a vida dos servidores da educação, que teriam que se deslocar até as escolas. E ainda com medo de que nas tarefas, quando o aluno tivesse contato com aquele papel, que existia muita dúvida naquele tempo sobre ser contaminado com vírus, colocarem a culpa nele por ser prefeito (E5).

A escolha, então, foi a não realização de atividades remotas, com a reposição após o período pandêmico: “E aí também tinha opção de a gente parar total, depois repor essas aulas, a gente não sabia quanto tempo ia durar a pandemia, mas foi a opção que a gente tomou” (E4).

### **5.1.4 Lagoa de São Francisco**

O município de Lagoa de São Francisco está localizado no território Cocais no Estado do Piauí. Possui área de 155,86 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 7.822,03 e densidade demográfica de 40,62 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 6331 pessoas, possui o IDHM 0,529, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 967 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 11 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 87 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,3%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 4,4 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 4,4 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 41 anos, com ensino superior incompleto, eleito pelo partido PSB e que estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Não podia se candidatar novamente nas eleições daquele ano e o candidato que recebeu seu apoio não foi eleito (Brasil, 2020i; Meio Norte, 2023).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 424 pessoas, sendo 328 estatutários, 40 somente comissionados e 56 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria em conjunto com outras políticas setoriais, comandada por gestor do sexo masculino, com 58 anos, com especialização e que não concluído nos últimos cinco anos curso de capacitação em gestão educacional (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes, Conselho de Educação, Conselho

de controle e acompanhamento social do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Fórum Permanente de Educação e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do prefeito, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município não realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: combate à violência nas escolas, alfabetização na idade certa e diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa de alunos) (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota a partir do dia 11/05/2020. De acordo com o gestor municipal, o planejamento dessas atividades não foi enviado ao Conselho de Educação ao qual o município está vinculado, mas foi dada publicidade da realização das atividades através do envio ao referido Conselho (Piauí, 2021b).

Para o oferecimento das atividades pedagógicas remotas, o município utilizou as estratégias plataformas digitais (*Youtube, Zoom, Microsoft Teams*, entre outros),

aplicativos de mensagens e material impresso entregue aos alunos (apostilas).

[...] era muito diferente da aula presencial [...] porque não tinha professor com aluno, era o aluno na casa dele e o professor na sua casa. Tinha muitas falhas, mas a gente procurava sempre falar com os pais, procurava todos os meios, falar com o próprio aluno. A gente não podia reunir os alunos, não podia reunir os pais naquele período mesmo bem forte da pandemia a gente não podia reunir ninguém, era só através do *on-line*, mas a gente procurava todos os meios de conversar todo tempo, com os pais, com os alunos. Quando a gente os via fora falava da importância que era, que tinham que entender o problema da pandemia, que era uma coisa muito séria e não poderiam perder o ano. Não era como na sala de aula, mas deu para gente resolver o problema. Foi falho, mas é o meio que a gente tinha dos alunos não perderam ano (E6).

Todos os alunos da rede municipal de ensino (zona rural ou urbana), no que diz respeito à etapa do ensino fundamental, tiveram acesso aos conteúdos e atividades pedagógicas disponibilizadas (Piauí, 2021b).

### **5.1.5 Água Branca**

O município de Água Branca está localizado no território Entre Rios no Estado do Piauí. Possui área de 96,843 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 12.537,11 e densidade demográfica de 181,46 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 17.573 pessoas, possui o IDHM 0,639, portanto na faixa Médio, e coeficiente 1,2

na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 2.507 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 12 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 147 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,6%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 5,7 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 4,9 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 59 anos, com pós-graduação, eleito pelo partido PSD e que estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Não podia se candidatar novamente nas eleições daquele ano, mas o candidato que recebeu seu apoio foi eleito (Brasil, 2020i; GP1, 2020).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 733 pessoas, sendo 174 estatutários, 33 celetistas, 131 somente comissionados e 395 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestor do sexo masculino, com 49 anos e com ensino superior completo (E8).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Conselho de Educação, Conselho de controle e acompanhamento social

do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do prefeito, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares, elevação do desempenho dos alunos nas avaliações nacionais de larga escala e diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa de alunos) (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota a partir do dia 06/04/2020. “Nós não perdemos tempo, mesmo com a pandemia nós nos debruçamos aqui e os alunos não tiveram prejuízo” (E8).

De acordo com o gestor municipal, o planejamento dessas atividades foi enviado ao Conselho de Educação ao qual o município está vinculado e foi dada publicidade através dos seguintes meios: redes sociais (*Instagram* institucional, *whatsapp* das escolas) e reuniões *on-line* (Piauí, 2021b).

Para o oferecimento das atividades pedagógicas remotas, o município utilizou as estratégias de plataformas digitais (*Youtube, Zoom, Microsoft Teams*, entre outros), material impresso entregue aos alunos (apostilas), aplicativos de mensagens e livro didático (Piauí, 2021b).

[...] nós começamos a pensar na possibilidade realmente de uma aula a distância. Eu lembro que a gente pensou em duas formas: primeiro no recurso que a gente tinha que não era suficiente para o aluno usar de casa, o telefone, e daí se montou uma estratégia, dos ônibus, ao invés de o aluno vir, o professor chegou, por exemplo, na zona rural. Os professores iriam lá uma vez, duas, chegaram a ir três vezes por semana para dar um reforço lá na própria comunidade, então isso foi uma coisa que ajudou bastante, diminuiu aquela evasão, melhorou o aprendizado dos alunos essa ida à casa dos alunos (E7).

Usamos a rede web, usamos a plataforma *Teams*, que foi muito interessante. Aqueles alunos que não tinham acesso, ficou disponível nas escolas material, e quando os pais não iam buscar, a própria escola levava para o aluno. Eu sei que foi muito, digamos, complicado, mas muito interessante, porque se criou uma modalidade diferente de se acessar a educação e ter essa participação do aluno efetivamente (E8).

Nem todos os alunos da rede municipal de ensino (zona rural ou urbana), no que diz respeito à etapa do ensino fundamental, entretanto, tiveram acesso aos conteúdos e atividades pedagógicas disponibilizadas, em razão de alguns alunos não terem sido localizados durante a busca ativa realizada pelas escolas municipais (Piauí, 2021b).

## 5.1.6 Monsenhor Gil

O município de Monsenhor Gil está localizado no território Entre Rios no Estado do Piauí. Possui área de 567,86 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 10.232,84 e densidade demográfica de 18,06 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 10.255 pessoas, possui o IDHM 0,615, portanto na faixa Médio, e coeficiente 0,8 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 1.520 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 17 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 83 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 98,8%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 5,4 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 4,9 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 59 anos, com ensino superior completo, eleito pelo partido PSD e que não estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Nas eleições daquele ano, concorreu ao segundo mandato e foi reeleito (Brasil, 2020i).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 515 pessoas, sendo 224 estatutários, 42 somente comissionados e 249 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestora do sexo feminino, com 49 anos, com especialização e que não havia

concluído nos últimos cinco anos curso de capacitação em gestão educacional (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes, Conselho de Educação e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade da secretária de educação, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município não realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares, elevação do desempenho dos alunos nas avaliações nacionais de larga escala e formação continuada para professores (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, não houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020. “A princípio ficou todo mundo meio que achando que a pandemia seria passageira” (E9). As escolas permaneceram fechadas durante

todo o ano de 2020 no município, apesar de o comércio nunca ter fechado.

Nós nunca fechamos os comércios. Supermercado era o seguinte: não era fechado, nunca mandei fechar não, a secretaria de saúde ia lá, botava as vezes um profissional lá na porta do comércio e ficava passando álcool em gel em todo mundo que entrava, todo mundo com máscara, mas funcionava. A única coisa que eu suspendi lá no meu município foi a feira livre, a feira livre foi suspensa, os comércios não, todos funcionaram normalmente (E9).

Dentre os motivos para o não oferecimento de atividades não presenciais, o gestor municipal informou que a modalidade remota seria uma alternativa que geraria desigualdades e excluiria alunos, que o município não possuía estrutura tecnológica para a aplicação do formato de ensino não presencial e as famílias, em sua maioria, não tinham equipamentos em casa como computadores, celular e internet de qualidade. Quanto às atividades impressas que poderiam ser enviadas aos alunos em suas residências, com essa prática os estudantes ficariam totalmente sem acompanhamento pedagógico (Piauí, 2021b).

### **5.1.7 Bom Princípio do Piauí**

O município de Bom Princípio do Piauí está localizado no território Planície Litorânea no Estado do Piauí. Possui área de 523,142 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 11.027,67 e densidade demográfica de 10,77 hab/km<sup>2</sup>. Com população

de 5.636 pessoas, possui o IDHM 0,532, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 969 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 16 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 81 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 97,7%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 4,6 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 4,6 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 42 anos, com ensino superior completo, eleito pelo partido PSDC e que estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Não podia se candidatar novamente nas eleições daquele ano e o candidato que recebeu seu apoio foi eleito (Brasil, 2020; Piauí, [2023]).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 468 pessoas, sendo 384 estatutários, 78 somente comissionados e 6 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestora do sexo feminino, com 37 anos, com especialização e que não havia concluído nos últimos cinco anos curso de capacitação em gestão educacional (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e

possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Conselho de Educação, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Plano de Carreira vigente para os profissionais da educação não docentes e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do prefeito, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município não realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: melhoria das condições físicas de acessibilidade nas escolas, inclusão de alunos com deficiência nas escolas regulares e constituição e manutenção de conselhos escolares. (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota a partir do dia 13/07/2020. De acordo com o gestor municipal, o planejamento dessas atividades foi enviado ao Conselho de Educação ao qual o município está vinculado e foi dada publicidade através do Diário Oficial dos Municípios (Piauí, 2021b).

Para o oferecimento das atividades pedagógicas remotas, o município utilizou as estratégias de plataformas

digitais (*Youtube, Zoom, Microsoft Teams*, entre outros), página *on-line* da secretaria de educação, escola ou turma, aplicativos de mensagens, material impresso entregue aos alunos (apostilas) e livro didático (Piauí, 2021b). “Aqui a gente entregava todo o material. A gente escolhia um dia da semana que fosse entregue aos diretores do colégio e os diretores entregavam aos pais e recebiam na outra semana a atividade. A gente demorou um bom tempo com essa forma” (E10).

Havia a entrega dos materiais e nas escolas onde não necessitava de transporte escolar – porque nosso maior medo era a utilização do transporte escolar, por causa do contato dos alunos – [...] era feito o agendamento com professor. Os pais que não tinham o conhecimento de ensinar aquelas atividades que foram entregues impressa, agendavam com o professor um horário e o professor permanecia na escola as suas 4 horas ou 8 horas semanal, dependendo da sua carga horária, recebendo aqueles alunos para orientar como fazer aquelas tarefas. Então, de certa forma, mesmo no período da pandemia, nós mantivemos o contato com os alunos dessa forma, aqueles cujos pais acreditavam que daria certo, confiaram no nosso trabalho, e deu certo dessa forma (E11).

Mesmo nas localidades que não possuíam acesso à internet, foi realizada atividade remota em alguma modalidade:

Todas as escolas tiveram um suporte. Nas que não tinham Internet – nós temos duas escolas que não tinham acesso à internet, porque era muito distante, não tinha como colocar internet nelas, não tinha como elas fazerem a impressão também, porque não tinha impressoras naquela escola –, a equipe da secretaria de educação se responsabilizou por fazer a impressão das atividades,

que eram elaboradas pelos professores e encaminhadas para a secretaria de educação, eram feitas as impressões e aqueles professores faziam a entrega nas escolas para os pais (E11).

Todos os alunos da rede municipal de ensino (zona rural ou urbana), no que diz respeito à etapa do ensino fundamental, tiveram acesso aos conteúdos e atividades pedagógicas disponibilizadas (Piauí, 2021b), o que, segundo os gestores, era importante para a manutenção do vínculo com a escola:

Porque no nosso município ainda existem muitos pais que são analfabetos, eles iam pegar aquelas atividades, eles iam até a escola para manter aquele vínculo. Às vezes, nós até conversávamos bastante, achávamos que eles iam pegar mais por conta do medo de perder o recurso do Bolsa Família, porque de certa forma a gente focava muito nisso, que era pelo menos por manter o vínculo daquele aluno, pegando as atividades. Mas foi difícil, não foi fácil, foi muito difícil, mas graças a Deus passamos (E11).

### **5.1.8 Cajueiro da Praia**

O município de Cajueiro da Praia está localizado no território Planície Litorânea no Estado do Piauí. Possui área de 271,165 km<sup>2</sup>, PIB per capita de R\$ 12.111,96 e densidade demográfica de 29,34 hab/km<sup>2</sup>. Com população de 7.957 pessoas, possui o IDHM 0,546, portanto na faixa Baixo, e coeficiente 0,6 na distribuição dos recursos do Fundo de

Participação dos Municípios (IBGE, 2023; Pnud; Ipea; FJP, 2013; Brasil, 2021a).

A rede municipal de ensino possuía 1.158 matrículas no ensino fundamental, distribuídas em 7 estabelecimentos (Inep, 2021a). O município contava com 49 docentes no ensino fundamental, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade de 95%, IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental 5,4 e IDEB – Anos finais do ensino fundamental 5,1 (Inep, 2021a).

Em 2020, a Prefeitura Municipal era comandada por gestor do sexo masculino, com 69 anos, com ensino superior completo, eleito pelo partido PRB e que não estava em exercício na gestão anterior (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020). Nas eleições daquele ano, concorreu ao segundo mandato, mas não foi reeleito (Brasil, 2020i).

O quadro de pessoal da administração pública era composto por 363 pessoas, sendo 248 estatutários, 62 somente comissionados e 53 sem vínculo permanente (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A Secretaria de Educação, por sua vez, tratava-se de secretaria exclusiva, comandada por gestora do sexo feminino, com 31 anos, com mestrado (E13).

O município não era autônomo em relação ao Sistema Estadual de Educação, vale dizer, estava a ele vinculado, e possuía Plano Municipal de Educação, Fórum Permanente de Educação, Plano de Carreira para o Magistério, Conselho de Educação, Conselho de controle e acompanhamento social do Fundeb e Conselho de Alimentação Escolar. Não havia no município, entretanto, Plano de Carreira vigente para

os profissionais da educação não docentes e Conselho de Transporte Escolar (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

A ordenação de despesas da educação estava sob responsabilidade do secretário de educação, a nomeação dos diretores das escolas da rede municipal de ensino ocorria por livre nomeação para cargo ou função comissionada e o município realizava levantamento de demanda da população em idade escolar que não estava sendo atendida (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Antes da pandemia, o órgão gestor da educação atuava nos seguintes temas prioritários: melhoria das condições físicas de acessibilidade nas escolas, constituição e manutenção de conselhos escolares e diminuição no abandono e evasão escolar (busca ativa de alunos) (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020).

Em razão da pandemia da Covid-19, quanto à política pública da educação, não houve o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota no ano de 2020. Dentre os motivos, o gestor informou a ausência de TICs: “A cidade pobre, uma cidade que a maioria dos alunos não tinha aparelho nenhum, não tinha celular, não tinha computador, não podia receber tarefa através da mídia, não tinha internet, então era uma série de problemas muito difíceis” (E12). “A gente tem muitos alunos da zona rural, que não têm acesso à internet, realmente umas pessoas que vivem em situações bem paupérrimas. Então, como é que a gente iria pensar nas aulas remotas” (E13).

A opção escolhida foi a reposição no período pós pandêmico:

E aí, então, a gente tinha que pensar em como que ia atender todos esses públicos, porque, por exemplo, como é que eu ia mandar uma atividade escrita para uma casa onde os pais são analfabetos? E dar o suporte para essa criança? Eu não poderia trazer essa criança para escola, porque teria que usar o transporte público e não poderia usar, porque já estava na questão do *lockdown*. Então, foram inúmeros pontos que foram ponderados e a gente optou por ficar parada e retornar no momento mais seguro (E13).

A ausência de recursos humanos e resistência dos profissionais de educação para trabalhar em atividades remotas também foram mencionadas como fatores determinantes para a tomada de decisão: “Então isso foi um dos problemas seríssimos. Tinha professor que dizia: eu não posso, tenho que ficar em casa, aí a gente ficava, como se diz, de mão atada” (E12).

A gente teve um outro problema que a gente tinha muitos professores na época, alguns estão até aposentados, outras faleceram como minha mãe e outras professoras, que tinham problemas de saúde e tinham que ser afastadas, e a maioria eram professoras 40 horas. Tínhamos dois diretores também que tinham problema de saúde e precisaram ser afastados por conta do risco, que estavam dentro do grupo de risco. Então, a priori, a gente pensou em algumas coisas, mas de início, em maio, a gente tentou fazer em algumas escolas as atividades remotas, com atividades e tudo, mas não deu certo (E13).

E a gente pensou: como é que a gente vai fazer as atividades se tem professores afastados? Nós tínhamos professores afastados em várias escolas. E, também, tinha a questão de como que a gente entrega as atividades. Então a gente optou por deixar naquele momento em *stand by*. Então a gente não voltou com as atividades no segundo semestre. Continuamos fazendo a entrega das merendas, foi a única coisa que a gente continuou. A gente priorizou porque tinha muitos alunos realmente carentes, que precisavam dos kits da merenda escolar, mas aí a questão das atividades, a gente deu uma parada, porque a gente não podia fazer novas contratações de professores para os professores que estavam afastados (E13).

## **5.2 As capacidades determinantes para os processos decisórios sobre o oferecimento de atividades remotas em 2020**

Para compreender as capacidades presentes nos mecanismos decisórios acerca da implementação de atividades remotas em 2020 nos municípios piauienses, primeiramente procedeu-se a uma análise pormenorizada de cada habilidade – analítica, operacional e política – considerando distintos níveis de recurso – individual, organizacional e sistêmico – sob a ótica dos entrevistados. Subsequentemente, elaborou-se um quadro sintético com base nos achados empíricos. Em seguida, construiu-se uma matriz de coocorrência das referidas capacidades. Na seção subsequente, discorreu-se sobre a presença dessas capacidades nos mecanismos decisórios relacionados à oferta de atividades remotas em

2020. Em conclusão, efetuou-se uma revisitação ao ponto de partida, fornecendo respostas às indagações centrais propostas inicialmente.

### **5.2.1 As capacidades sob as perspectivas dos entrevistados**

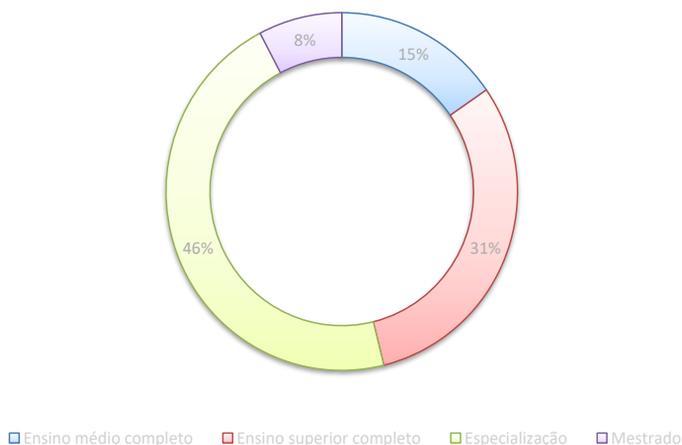
Nesta seção estão os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados através das entrevistas, à luz do modelo teórico proposto por Wu *et al.* (2015, 2018). Foram entrevistados 13 (treze) gestores que estavam diretamente relacionados com a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas no ano de 2020, dos quais 6 (seis) eram prefeitos, ou seja, 46% do total, e 7 (sete) eram secretários de educação, 54%. Nove entrevistados eram do sexo masculino (69%) e quatro (31%) do sexo feminino. A faixa etária foi entre 29 e 69 anos, com uma média de 49 anos.

#### **5.2.1.1 Analítica Individual**

A habilidade analítica representa a capacidade de examinar minuciosamente os elementos ou a estrutura de algo, visando embasar discussões e interpretações. No nível individual, essa habilidade permite aos profissionais acessar e aplicar conhecimentos técnico-científicos para conceber e implementar políticas de forma eficiente.

Os resultados das entrevistas apontam uma predominância de gestores com formação avançada, conforme Gráfico 8, tendo 2 deles ensino médio completo (8%), 4 curso superior completo (31%), 6 especialização (46%) e 1 mestrado (8%).

**Gráfico 8** - Formação dos gestores entrevistados



Fonte: Elaboração própria.

O nível de graduação é maior entre os secretários de educação entrevistados, eram 1 com superior completo, 5 com especialização e 1 com mestrado. No grupo dos prefeitos, eram 2 com ensino médio completo, 4 com ensino superior completo e 1 com especialização.

Verificou-se, ainda, uma diversidade na formação dos respondentes: Ciências Biológicas, Pedagogia, Direito, Administração, História, Filosofia e Engenharia Civil.

A capacidade analítica individual envolve, além da formação, a habilidade para realizar, conduzir ou acessar pesquisas relevantes, coletar dados ou informações, além de aplicar métodos ou técnicas para analisar esses dados (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020). Essas aptidões foram ressaltadas por vários entrevistados:

Primeiro a minha formação matemática, então eu tenho uma facilidade de interpretar dados. Eu já ministrei estatística na Universidade Estadual do Piauí, já dei aula de estatística como professor, então essa questão da interpretação de resultados eu tenho essa facilidade muito grande (E5)

Na questão do município por eu ser, vamos dizer, um secretário que sempre acessei muito as escolas, não ficava muito dentro do gabinete, eu visitava o município, as localidades, eu fazia pesquisa mesmo, fazia levantamento. Então eu tinha na mão os dados do meu município. Se o prefeito, em qualquer lugar que eu fosse, me pedisse a situação de qualquer localidade do município, dentro da área educacional, tanto no déficit que tinha, quanto nos avanços alcançado pela escola na comunidade, eu tinha, porque eu fazia essas pesquisas (E5)

Eu tinha acesso a tudo. A merenda escolar, por exemplo, quem fazia a compra era eu, material de expediente, material para as escolas, sistemas também, SIBEC e outros sistemas mais, eu é que mexia. Alguns era comigo, outros era com engenheiro, mas sempre estavam todos atualizados (E3).

Porque a gente sabe que ser pesquisador, coletar dados, avaliar esses dados realmente não é uma coisa fácil de se fazer, mas assim a priori [...], eu conheço o município, então a gente fazia mesmo pela amostragem, com relação à educação (E13).

A habilidade analítica individual também engloba a interpretação criteriosa dos resultados obtidos e a identificação e avaliação de problemas ou demandas sociais. A partir dessa análise, os indivíduos podem identificar e avaliar opções ou alternativas para abordar essas questões, conduzindo à concepção de políticas, programas e projetos adequados (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020). Como recordou E11, “o que a gente já sabia não servia mais para aquele momento, então nós fomos estudar uma nova metodologia, uma nova maneira de como levar o conhecimento para esses alunos”.

Alguns entrevistados ressaltaram a observação das decisões de municípios vizinhos como estratégia para identificar as opções disponíveis para resolver aquela problemática social:

Aonde nós podíamos ver a realidade de outros municípios, nós nos baseamos muito nos outros municípios, como eles estavam trabalhando, a metodologia deles, porque naquele momento todos foram pegos de surpresa, então a gente tinha que ficar pegando um pouquinho de um município e de outro e adequando à nossa realidade (E11).

A gente olhava muito, acompanhando aqui pelo estado os indicadores populacionais. Por exemplo, Água Branca tem lá 17.500, na época. 17.500 habitantes, e aí tinha 10, 12 mortes. Aquilo já gerava um percentual que a gente já sabia que o nosso percentual era maior do que os vizinhos que tinham a mesma população (E7).

E aí eu, de antemão, peguei a relação de muitos municípios, inclusive vizinhos ao meu aqui. A cidade de Porto já estava funcionando e levei para o prefeito, Barras

uma cidade um pouco maior, apresentei para ele e ele me pediu qual era a orientação do Conselho Federal, e eu tinha uma resolução, porque eu era da Undime, tinha acesso e baixei, e que lá dava essa opção da aula *online*, parte *online* ou semipresencial, e essa fazendo o trabalho, ou então não ter aula nenhuma e depois ver como fazer a reposição (E5).

Além disso, a capacidade analítica individual abrange o monitoramento e a avaliação contínua das políticas implementadas, bem como o fornecimento de assessoria estratégica para a tomada de decisão (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020). Foi o que se observou em dois municípios:

Sempre, uma vez por mês, na secretaria, e eu me reunia com os coordenadores, secretários e diretores para entender como estava a escola, o que que precisava melhorar, o que que iam trabalhar, e as escolas faziam as reuniões entre os professores e com os pais. Uma vez por mês as provas dos alunos eram entregues para os pais (E3).

Eu conversei com prefeito, preciso de uma assessoria, e aí quando eu fui atrás dessa assessoria, o Antônio José Medeiros já não era mais secretário. E daí eu consegui com ele ter uma assessoria dada pelo instituto dele, junto com a Maria Xavier. O município fecha com essa assessoria, mas que seja a Maria Xavier que vai capacitar os meus gestores e vai me capacitar, porque eu já conhecia a capacidade dela de gestão. Então eu estava querendo uma gestão, e com isso ela além de me capacitar, capacitou toda a minha equipe, tanto de coordenadores, como de gestores nas escolas (E5)

Ter capacidade analítica individual desenvolvida no momento anterior à pandemia foi essencial para avaliação das alternativas postas ao problema público de suspensão das aulas presenciais e a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas, como esclareceu o E5: “Eu fazia essas pesquisas de ano em ano [...] Por isso que quando foi para ter aula *online*, semipresencial, eu já sabia da realidade do município, eu já tinha esses dados na mão, para mim não foi difícil”.

### **5.2.1.2 Analítica Organizacional**

A capacidade analítica organizacional envolve a existência de indivíduos capazes de conduzir uma análise criteriosa, bem como a presença de equipamentos e processos que permitam a coleta e análise de dados de maneira eficiente (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020).

Para a tomada de decisões, alguns informantes relataram que a organização possuía disponibilidade de dados em tempo hábil e de forma sistemática, assegurando o acesso rápido a informações relevantes para o processo decisório. Esses dados vieram da própria “ficha de matrícula”, que era “bem extensa” e tinha informações sobre “lugar onde mora, os pais, telefone se tiver, e-mail”, como relatado por E3, ou a partir de pesquisas realizadas no município para subsidiar o oferecimento de atividade *online*, como relatado por E4 e E5.

Em termos qualitativos, alguns informantes destacaram a existência de um quadro de funcionários em número

suficiente na secretaria para realização das atividades, como E3, que relatou que sua equipe de diretores “era bem pancada”. Outros, ressaltaram a importância de uma equipe multiprofissional e preparada:

Porque o nosso município é precário, mas o que a gente necessitava [...] era somente o essencial, e, naquele momento, a gente tinha uma psicóloga para estar conversando, a gente tinha um assistente social para fazer a visita àquelas famílias que paravam de ir na escola. [...] a gente tinha parceria com a equipe da saúde, com médicos, enfermeiros, iam visitar as famílias que estavam com as crianças adoentadas (E11).

Os professores, os técnicos da própria secretaria, os professores que detinham esse espaço de assessoria são muito necessários para o funcionamento da secretaria. Não vou aqui negar, tem que fazer justiça, quem tem uma equipe daquela ali aprende e bota para frente qualquer secretaria, porque são os técnicos habilidosos e que entendem realmente de educação (E8).

Além disso, segundo Rosado (2020), é imprescindível que a secretaria possua sistemas de informação e aplicativos que atendam às suas necessidades específicas, incluindo recursos para processamento e análise de dados estatísticos, acompanhamento de políticas públicas e sistemas de análise e monitoramento de políticas implementadas. A presença de recursos tecnológicos na secretaria de educação, por meio do Programa Educação Conectada<sup>17</sup>, foi citada por E11

---

17 O Programa de Inovação Educação Conectada do Ministério da Educação tem o objetivo de apoiar a universalização do acesso à internet de alta

como essencial para garantir uma realização adequada das atividades analíticas no contexto organizacional.

Por fim, a reduzida capacidade analítica organizacional foi citada como razão para o não oferecimento de atividades pedagógicas remotas por E13, que alegou que o município não tinha suporte suficiente para essas atividades, inclusive em razão da grande quantidade de professores afastados.

### **5.2.1.3 Analítica Sistêmica**

A capacidade analítica sistêmica é aquela derivada das informações científicas, estatísticas e educacionais provenientes de instituições e atores externos, que podem influenciar a habilidade dos governos em desempenhar suas funções de forma eficiente e informada (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020). Essa capacidade não foi observada nas entrevistas dos informantes.

### **5.2.1.4 Operacional Individual**

A capacidade operacional individual refere-se à habilidade dos gestores, individualmente, em desempenhar

---

velocidade, por via terrestre e satelital, e fomentar o uso de tecnologia digital na Educação Básica. O programa oferece uma plataforma integrada com materiais pedagógicos alinhados à BNCC, desenvolvidos pelo MEC e por parceiros, avaliação de tecnologias, a partir de critérios técnicos, pedagógicos e de acessibilidade definidos, guia interativo para apoiar os gestores na tomada de decisão, bando de avaliadores e curso de formação para uso de jogos educacionais como recursos pedagógicos (Brasil, 2023).

funções gerenciais-chave ao longo de todo o ciclo de uma política pública. Essas funções incluem liderança, coordenação/ controle e tomada de decisão, essenciais para o sucesso da implementação e gestão eficiente das políticas públicas (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020).

Dentre as diversas habilidades integrantes dessa capacidade, o atendimento de demandas formuladas pelos órgãos de controle e o acompanhamento das ações governamentais por essas instituições foram ressaltados nas entrevistas.

Eu cheguei a entrar em contato com a doutora Francineide [...], que era promotora da época da Comarca de Buriti, e ela disse que nesse primeiro momento a gente não poderia tomar nenhuma atitude, porque era uma coisa que estava em São Paulo (E10).

Eu, como gestor, se eu for enumerar o número de ofícios que eu recebi do promotor Deluis Ruera, eu acredito que eu não sei nem enumerar, tanto considerando: considerando isso, considerando aquilo, considerando isso (E12).

Ministério Público sempre atuante nessa pandemia, sempre em consonância com o município, sempre mostrando qual era a orientação do Ministério da Saúde, os decretos do Governo do Estado. O Ministério Público sempre procurava orientar o município a seguir aqueles decretos [...] A gente não podia ir contra os decretos do estado, por exemplo. Uma vez o município vizinho, Matias Olímpio, foi contra um decreto do estado e o Ministério Público bateu em cima. Eu, aqui, e a saúde tínhamos até ideias diferentes do que o estado tinha e não adiantava a gente ir contra um decreto do estado, porque o Ministério Público sempre batia em cima e exigia que a gente cumprisse (E4).

Outra habilidade ressaltada nas entrevistas foi o estabelecimento de colaboração e parcerias, intra e intergovernamental, com destaque para a União dos Dirigentes Municipais de Educação, Seccional Piauí (Undime/PI), como relatado por E8 e E13, a Associação Piauiense de Municípios (APPM), da qual E7 era presidente, e assessoria jurídica educacional, lembrada por E13.

O ano de 2020 foi de intensa produção legislativa na área da política pública educacional. Segundo E13, “tinha muitos atos normativos e muitas portarias para gente entender, para gente compreender”, era, de acordo com E7, “portaria de manhã, portaria meio dia, portaria a tarde, pode isso, não pode aquilo, então realmente foi muito difícil”.

Lidar com essas normas, entretanto, foi uma capacidade operacional individual ressaltadas pelos informantes:

Tinha que ter as leis, os decretos do município, baseado nos estaduais, e conseqüentemente vinha dos federais. Então nós, juntamente com os coordenadores e professores, eram quem iríamos elaborar juntamente com a nossa realidade (E11).

Eu tinha uma equipe jurídica tanto em Parnaíba, como em Teresina [...] quando saía o decreto estadual, eles liam, tinham conhecimento pouco do meu município, mas qualquer dúvida eles me ligavam, eu completava e tirava as dúvidas daquilo. Aí eles faziam o nosso e mandavam para cá, e aqui eu lia e a gente completava, fazendo algumas modificações do que eles tinham feito e voltava para lá, isso tudo coisa de três, quatro horas (E12).

[...] a gente tinha que obedecer o decreto do estado, o governo do estado era quem é o maior responsável por

controlar isso aí. Ele mandava decreto, a gente obedecia o decreto do governo estado. Período tal vamos ter que usar máscara, aquele período que o negócio estava tão forte que quando foram suspensas as aulas, teve que suspender as aulas, então era desse jeito (E6).

Outra capacidade operacional individual destacada pelos informantes era a habilidade para trabalhar com orçamento público e monitoramento de despesas e acompanhar a prestação de contas dos instrumentos que envolvessem os recursos da educação, um “tipo de serviço burocrático” (E3), mas essencial.

Então para mim foi um mundo novo, porque eu sempre estive na sala de aula, então foi a primeira vez que eu estive do outro lado, dentro de uma secretaria. Tive que aprender muita coisa com relação à gestão, à prestação de contas, à contabilidade propriamente dita, porque não é fácil você mexer com dinheiro público e ter muita gente o tempo todo no seu pé, perguntando: por que que você comprou isso? Para que serve isso? Onde que está isso? Onde está aquilo? [...] Eu só tive um pouco mais de dificuldade porque eu tinha que entender prestação de contas, eu tinha prestação do Fundeb, eu tinha prestação do Pnae, eu tinha prestação do Pnate, tinha outras prestações, tinha que participar de licitação (E13).

### **5.2.1.5 Operacional Organizacional**

A capacidade operacional organizacional diz respeito à estrutura interna das agências públicas e ao contexto político-institucional em que operam, assim como às interações entre essas agências, instituições, atores legislativos, executivos

e servidores públicos. Essa capacidade é fundamental para compreender como o desempenho dos gestores e burocratas depende da forma como os órgãos públicos são organizados e das dinâmicas políticas que permeiam o ambiente em que atuam (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020).

Em um dos municípios, a secretaria possuía um sistema com informações como “alunos que tinham acesso diretamente à internet e aqueles que não tinham acesso” (E8), que auxiliaram a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas.

A existência, na secretaria, de um quadro de funcionários em número suficiente para realização das atividades, em termos quantitativos, foi citado por E11, segundo o qual, apesar de ser um município um precário, naquele momento, possuíam o essencial. Por outro lado, a ausência desses recursos humanos indicou reduzida capacidade operacional organizacional em um município onde “só três pessoas trabalhavam mesmo”, a secretária, sua filha e uma supervisora (E2) e em outro onde a maior parte dos professores “já estava no período de entrar para aposentadoria” ou eram de grupo de risco, com doenças como hipertensão, diabetes ou lúpus (E13).

A existência na secretaria de equipamentos como computadores, telefones, projetores, vídeo ou web conferência e internet também foram citados pelos informantes. Dentre os municípios que não conseguiram realizar atividades remotas no ano de 2020, foi relatado que não possuía um “suporte de

internet bom” (E13), em outro desses municípios, o informante relatou uma séria de deficiências nessa capacidade:

Como eu te falei, a gente tem que fazer o máximo com que tinha. Mas merece mais sim, claro que, às vezes, a gente tem um notebook e dois computadores para cinco funcionários. Claro que se a gente pudesse comprar mais, compraria. Muito pouco o que a gente tinha. Nas escolas não tinham retroprojeto e datashow (E3).

Alguns dos informantes, por outro lado, relataram ações em busca de melhorar a qualidade da internet disponibilizada:

A gente entrou em contato com o rapaz que nos fornece a internet e, vamos supor que fosse em torno de 5, a gente botou para 15, a gente triplicou para que pudesse ter uma internet de qualidade, para poder se comunicar e não ter muitos problemas. Essa parte a gente teve muito cuidado (E10).

Aqui na nossa internet tinha um técnico que mora aqui mesmo, ele trabalhou muito nesse período ajustando, que o uso era demais. Mas foi bom demais, quer dizer, não foi bom, deu para a gente resolver o problema da forma possível, da melhor forma possível (E6).

Um dos entrevistados ressaltou uma boa organização interna da secretaria: “a gente trabalha com coordenação, então tem coordenador do EJA, coordenador de ensino e aprendizagem, coordenador do ensino fundamental, e a gente sentou, entre aspas, porque era tudo *on-line*, e ali a gente começou um debate” (E5). Destacou, ainda, que a secretaria desenvolveu atividades internas para capacitar

seus servidores: “Eu conversei com prefeito, preciso de uma assessoria, [que] além de me capacitar, capacitou toda a minha equipe, tanto de coordenadores, como de gestores nas escolas” (E5).

Por fim, um informante de uma das secretarias destacou que o órgão possuía mecanismos de controle interno de suas atividades:

Olha, na secretaria de educação foi criada uma comissão, na educação infantil, na educação fundamental, eles criaram aqueles coordenadores e cada um coordenava as frequências. Quando o aluno não ligava, eles ligavam de volta, e tinha um controle para saber quem realmente fazia [...] o dever de casa, as tarefas (E7)

### **5.2.1.6 Operacional Sistêmica**

A capacidade operacional sistêmica abrange a habilidade de coordenar esforços tanto dentro como fora do governo, visando enfrentar desafios coletivos. Isso inclui papéis de liderança, promoção de uma visão compartilhada, busca por consensos e adoção de políticas inclusivas. Essa capacidade leva em consideração a coordenação de esforços não apenas entre órgãos governamentais, mas também com atores não governamentais, a fim de abordar questões coletivas de forma abrangente e integrada (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020).

Dentre todas as entrevistas realizadas, essa capacidade foi observada apenas uma vez, quando o E10 informou que

pediu apoio da Igreja Evangélica e da Igreja Católica, que também fiscalizavam e questionavam as decisões políticas adotadas.

### **5.2.1.7 Política Individual**

A capacidade política individual engloba o conhecimento e a experiência política dos atores envolvidos. Envolve a identificação de atores-chave e a compreensão seus interesses, ideologias e as relações entre eles. Além disso, inclui a habilidade de entender os *trade-offs* necessários para alcançar acordos entre os atores com interesses em conflito.

Para vários informantes, havia a necessidade de “ouvir as pessoas que estão próximas, para que não tomassem uma decisão precipitada” (E10) sobre o oferecimento ou não de atividades pedagógicas de forma remota em 2020. A identificação desses atores-chave e seus interesses também se mostrou relevante, dentre os quais se destacaram os órgãos de controle, que segundo E10 são mais temidos que a decisão dos próprios gestores, o Ministério Público (E12), o Governo do Estado do Piauí (E4), o Governo Federal (E12), o Conselho Nacional de Educação (E5), o Conselho Estadual de Educação (E8), secretários municipais de educação de outros municípios e a Undime/PI (E5, E8), o próprio prefeito, quando o informante era secretário de educação (E8), pais (E5) e professores (E5).

A mobilização de parceiros para identificar soluções e planejar ações conjuntas foi também lembrada por alguns

informantes. Segundo E3, “o prefeito falou comigo sobre a decisão de fechar e eu fiz a reunião pedindo a opinião de todos, secretário e coordenadores”. De acordo com E11, a decisão sobre o oferecimento de atividades remotas foi dele “juntamente com os coordenadores pedagógicos, e em seguida nós fizemos a reunião com os professores e com demais funcionários”. O E10 ressaltou que fez alguns reuniões com o secretário de saúde para auxiliar na tomada de decisão, já o E8 elaborou um plano de ação pedagógica, no qual ficaram “distribuídas as atribuições de todos os atores envolvidos, a gestão, os professores, os alunos, os pais, e aí, ou seja, houve toda uma rede de interação para que pudéssemos vencer e não ter prejuízo no ensino também”.

Por meio desta capacidade, também, os gestores estabeleciam bases institucionais para promover a confiança e apoio político da sociedade:

E a gente demonstrava segurança. Em momento algum a gente demonstrou medo, a gente mostrava a realidade dos outros municípios e mostrava a nossa, que a nossa em relação aos outros municípios, teve falecimento, mas foram poucos, o índice de contaminação era pouco, poucas crianças se contaminaram. A gente ia mostrando o índice do nosso município, o que era feito. Toda semana a secretaria de saúde atualizava os dados de como é que estava por comunidade e o geral do município, e a gente levava isso para as comunidades (E11).

A gente não podia reunir os alunos, não podia reunir os pais naquele período mesmo bem forte da pandemia, a gente não podia reunir ninguém, era só *on-line*, mas a gente procurava todos os meios de conversar todo tempo, com

os pais, com os alunos, quando a gente via fora falava da importância que era, que tinha que entender o problema da pandemia, que era uma coisa muito séria e para não perderem o ano (E6)

Uma capacidade político individual desenvolvida mostrou-se mais eficaz, ainda, para o gerenciamento dos conflitos que existiam à época. Para E10, na maioria dos casos ele mesmo teve que “bater de frente” e conversar pessoalmente com aqueles que discordavam das decisões. Isso, para ele, significava liderança, o que foi observado nas falas de outros informantes também:

Eu sempre conversei, como diz a história, com gregos e troianos, com aliados e com oposição, sempre os recebi e sempre tive essa questão de tratá-los da mesma forma, de entender os questionamentos deles e de procurar sempre responder todos os questionamentos, com sindicato também, o sindicato dos funcionários. Então foram inúmeros fatores que a gente tinha que pesar na hora da tomada de decisão e que não fosse tão pesado para gestão, falando politicamente para ser mais claro, mas não é fácil (E13).

E é por esse motivo que eu falo que, às vezes, a gente divergia do decreto do estado, às vezes, eu tinha vontade e recebia também a pressão dos comerciantes, dos empresários, para que a gente liberasse a abertura do comércio, e até que eu tive essa vontade de fazer isso, mas existia uma pressão muito grande e o risco também (E4).

Os gestores que possuíam baixa capacidade política individual, por outro lado, ficavam de “mãos atadas” quando

os professores diziam que tinham que ficar em casa, por exemplo (E12).

Compreender os *trade-offs* políticos, vale dizer, a situação “perde-e-ganha”, custo de oportunidade e escolha política, também se mostrou necessário para um acordo entre atores e a tomada de decisão:

O prefeito na época dava todos os suportes para a equipe, tudo que a gente precisava. Logo ele também tinha muito medo de acontecer algo dentro do município, e todo gestor naquele tempo era preocupado com isso, mas ele confiava no nosso trabalho, o prefeito na época não foi nosso empecilho (E11).

Então, de fato, quando você ia pesar essa questão dos interesses políticos, na tomada de decisão, era uma questão que pesava muito. A gente tinha muitas conversas, os secretários todos se reuniam, um concordava, o outro discordava, e aí na verdade é literalmente você tem que ter um jogo de cintura para você entender que de fato o que você está fazendo naquele momento é certo ou não e até que ponto o que você colocou como decisão, que foi aportado em reunião, vai ou não ser interessante para gestão ou vai, de alguma forma, causar algum problema para a gestão (E13)

A centralização decisória na pessoa do prefeito, ou seja, a alta capacidade política individual dele e a baixa capacidade política individual do secretário de educação, foi destacada por informantes de municípios que não realizaram as atividades remotas. Para E9, “todas as decisões políticas foram do prefeito”, “de cima para baixo mesmo”, “porque se a gente fosse ouvir, chegar e levar isso em discussão a

gente não conseguia fazer nada” e para E12, a secretária de educação apenas “ouvia e acatava as coisas”. E5 ressaltou que, à época, questionou o prefeito sobre o não oferecimento das atividades, relatando que “mesmo sem a gente ter uma aprendizagem satisfatória que se espera de um aluno, mas seria uma maneira de não estar totalmente parado”, ainda de acordo com o informante, “a vida tinha que continuar de alguma forma”, mas ciente de suas limitação de secretario, foi “voto vencido” e o prefeito decidiu: “deixa eu lhe dizer, o prefeito sou eu [...] a palavra final está dada, nós não teremos aula”.

E5 resumiu a gestão educacional de pequenos municípios:

Em cidade pequena, na sua grande maioria, falo grande maioria por fazer parte da Undime na época [...], a gente percebia que tinha uma tomada de decisão, mas que essa tomada de decisão tinha que passar pelo crivo do prefeito, se dissesse não, era não. O secretário, por mais visão que ele tenha, ele não tem o poder de tomar uma decisão e o prefeito assinar embaixo. Leva para o prefeito, se o prefeito assinar embaixo se executa, se não assinar embaixo, engaveta.

O contrário foi observado em municípios que realizaram atividades remotas em 2020. De acordo com E6, secretário de educação, houve uma conversa com o prefeito antes da tomada de decisão, mas o gestor maior do município não participou do processo decisório, “porque a gente estava a frente, a gente que sabia os problemas, os problemas quem

estavam sabendo éramos nós, não era ele, então ele obedecia muito a comissão, não só eu como secretário, a comissão”.

### **5.2.1.8 Política Organizacional**

A capacidade política organizacional se manifesta no desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros governamentais e o público em geral. Isso envolve a habilidade do governo em identificar e comunicar questões relevantes, de modo a atrair a atenção e a participação ativa do público na busca de soluções. Essa capacidade é construída por meio de uma comunicação bidirecional, permitindo o diálogo entre atores estatais e a população em relação a questões de interesse mútuo (Wu *et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020).

Revelou-se, nas entrevistas dos informantes, mecanismos de coordenação intragovernamental de políticas públicas, com destaque para a atuação conjunta das secretarias municipais de educação, saúde e assistência social (E1, E3, E7, E10, E11, E12, E13), vistas por alguns entrevistados como uma “parceria” (E3, E11). A secretaria de saúde foi geralmente citada em ações de vigilância sanitária (E10), sanitização das escolas (E11), palestras nas escolas (E3, E12) e visitas domiciliares (E12). A secretaria de assistência social foi citada por ações de entrega de cesta básica (E12).

Outrossim, alguns informantes relataram relacionamento com outras secretarias, como administração (E4), turismo

(E13), meio ambiente (E6, E13), obras (E13) e finanças (E5, E4).

Em alguns municípios, a decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas foi tomada de forma conjunta, a partir da criação de espaços participativos ativos e operantes que permitissem a escuta, o debate e a deliberação pública com a população, atores não estatais e as partes interessadas no processo político, como diretores e coordenadores escolares (E1, E3, E6), assessoria jurídica da prefeitura (E5) e representantes de pais (E6).

Os mecanismos de coordenação intergovernamental de políticas públicas, vale dizer, entre os demais níveis de governo, também foram bastante citados, com destaque para o Governo do Estado (E1, E4, E6, E7, E8, E10). Para E6, “a gente obedecia os decretos do governo do estado, a gente tinha que trabalhar sempre em sintonia governo do estado e município, nem tanto governo federal, mais estado”. Mesmo quando prefeito e governador não estavam no mesmo grupo político, a relação foi tida como relevante:

Com relação à questão gestão, estado, prefeitura e governador, assim, a relação era boa, apesar de que na época a gestão não era situação do estado, do governador. Mas isso nunca impediu o relacionamento da prefeitura com o estado, pelo contrário, apesar de não serem da mesma situação, isso nunca foi impedimento (E13).

O relacionamento com o Governo Federal foi citado apenas por três informantes (E1, E4, E12), tendo sido

lembrados, também, a Polícia Militar (E10), o Ministério Público (E10), a Câmara de Vereadores (E6, E10) e um senador e uma deputada federal (E12).

Ainda no que diz respeito à capacidade política organizacional, as formas de comunicação com as partes interessadas e o público em geral foram citados por alguns informantes como relevantes. Os gestores utilizaram portal de notícias (E3), grupos de *WhatsApp* (E3), rádio (E11), redes sociais (E8, E9, E11) e comunicações escritas afixadas na escola (E8). Para E10, os gestores tinham “que ir corpo a corpo, não ficar no gabinete, sair para a rua” e “conversar com as lideranças políticas locais, vereador, presidente de associação, enfim era com essas pessoas que a gente repassava a maioria das mensagens e que era repassado no povoado, em cada povoada, em cada região”.

Essas habilidades deram, para alguns gestores, legitimidade política do governo municipal para a tomada de decisão, o que, na visão de E5, caracterizava uma “gestão democrática participativa”.

### **5.2.1.9 Política Sistêmica**

A capacidade política sistêmica é a mais abrangente comparada aos oito tipos mencionados anteriormente e tem o poder de influenciar todas as outras capacidades. Ela representa o cenário que abrange todas as atividades governamentais e é definida pelo nível de confiança nas esferas política, social e econômica da ação política (Wu

*et al.*, 2015, 2018; Rosado, 2020). Em outras palavras, é a capacidade de articular e integrar as diferentes dimensões da ação política em um sistema coeso e interconectado, não tendo sido citada, entretanto, por nenhum dos informantes.

## 5.2.2 Quadro resumo dos achados empíricos

O Quadro 9 sintetiza os achados empíricos referentes a cada uma das categorias utilizadas.

### Quadro 10 - Quadro resumo dos achados empíricos

(continua)

Categoria		Descrição	Principais achados
ANALÍTICA	Individual	Habilidade para acessar, aplicar e analisar dados técnico-científicos individuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variedade de formação entre os gestores</li> <li>- Aplicação de métodos e técnicas para coletar e analisar dados</li> <li>- Avaliação de alternativas e observação de municípios vizinhos para decisões.</li> </ul>
	Organiza- cional	Existência de indivíduos e recursos para análise criteriosa de dados em nível organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilidade de dados em tempo hábil</li> <li>- Existência de quadro de funcionários suficiente</li> <li>- Importância de equipe multiprofissional</li> <li>- Presença de recursos tecnológicos</li> </ul>
	Sistêmica	Habilidade derivada de informações de instituições e atores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade não observada nos informantes</li> </ul>

**Quadro 10** - Quadro resumo dos achados empíricos  
(continuação)

Categoria		Descrição	Principais achados
<b>OPERACIONAL</b>	Individual	Habilidade em desempenhar funções gerenciais-chave na implementação e gestão de políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atendimento de demandas por órgãos de controle e acompanhamento das ações governamentais</li> <li>- Estabelecimento de colaborações e parcerias</li> <li>- Trabalho com orçamento público e monitoramento de despesas</li> </ul>
	Organizacional	Refere-se à estrutura interna das agências públicas e ao contexto político-institucional, considerando recursos humanos, equipamentos e dinâmicas de interação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uso de sistemas de informação para identificar alunos com acesso à internet</li> <li>- Quantidade de recursos humanos</li> <li>Existência de equipamentos de TI e qualidade da internet</li> <li>- Organização e capacitação interna</li> </ul>
	Sistêmica	Habilidade de coordenar esforços dentro e fora do governo para enfrentar desafios coletivos, promovendo visões compartilhadas e inclusivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperação com organizações religiosas para fiscalização e questionamento de decisões políticas</li> </ul>

## Quadro 10 - Quadro resumo dos achados empíricos

(continuação)

Categoria		Descrição	Principais achados
POLÍTICA	Individual	Refere-se ao conhecimento e experiência política dos atores envolvidos, compreendendo <i>trade-offs</i> e relações entre atores-chave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Necessidade de ouvir pessoas próximas</li> <li>- Identificação de atores-chave como Ministério Público, Governos Estaduais e Federais, Conselhos de Educação, entre outros</li> <li>- Mobilização de parceiros para decisões</li> <li>- Importância de promover confiança e apoio político</li> <li>- Gestão de conflitos e liderança</li> <li>- Centralização decisória e limitação de poder do secretário</li> <li>- Necessidade de avaliação dos <i>trade-offs</i> na tomada de decisão</li> </ul>
	Organiza- cional	Envolve o desenvolvimento de relacionamentos com parceiros governamentais e público, comunicando e atraindo atenção para questões relevantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordenação intragovernamental e parcerias entre secretarias, como educação, saúde e assistência social</li> <li>- Relação com outras secretarias, como turismo, meio ambiente etc.</li> <li>- Decisão conjunta através de espaços participativos, envolvendo diretores, assessorias jurídicas e pais</li> <li>- Coordenação intergovernamental, enfatizando a relação com governos estaduais</li> </ul>
	Sistêmica	Engloba o contexto maior do sistema político em que as decisões são tomadas e como influências externas impactam na decisão	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidade não observada nos informantes</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

## 5.2.3 Matriz de coocorrência de capacidades

Categorizadas as capacidades nas entrevistas dos informantes, elaborou-se matriz de coocorrência, com o auxílio do *software* AtlasTi, conforme Tabela 8. Essa técnica apresenta os resultados da análise das entrevistas, demonstrando a frequência com que as diferentes capacidades municipais ocorreram em conjunto. Cada célula da matriz indica o número de vezes que duas capacidades específicas foram mencionadas juntas nas entrevistas e a interpretação desses dados pode fornecer *insights* sobre as associações mais comuns entre as capacidades investigadas.

**Tabela 8** - Matriz de coocorrência das capacidades nas entrevistas

	Análítica Individual	Análítica Organizacional	Análítica Sistêmica	Operacional Individual	Operacional Organizacional	Operacional Sistêmica	Política Individual	Política Organizacional	Política Sistêmica
Análítica Individual	0	2	0	2	2	0	3	0	0
Análítica Organizacional	2	0	0	1	4	0	1	2	0
Análítica Sistêmica	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operacional Individual	2	1	0	0	1	0	4	6	0
Operacional Organizacional	2	4	0	1	0	0	0	1	0
Operacional Sistêmica	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Política Individual	3	1	0	4	0	0	0	12	0
Política Organizacional	0	3	0	6	1	1	12	0	0
Política Sistêmica	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Ao analisar a matriz, é possível notar que algumas combinações de capacidades ocorreram com maior frequência do que outras. Dentre as combinações mais recorrentes, destaca-se a coocorrência entre a capacidade política individual e a capacidade política organizacional, com um total de 12 menções. Essa alta frequência sugere que a habilidade dos gestores em compreender os interesses e ideologias dos atores envolvidos, bem como estabelecer consensos e adotar políticas inclusivas, teve um papel significativo na tomada de decisão sobre a oferta de atividades pedagógicas remotas.

Outra coocorrência relevante foi entre as capacidades Operacional Individual e Política Organizacional, mencionadas seis vezes, o que destaca a relevância de os gestores possuírem habilidades gerenciais sólidas no nível individual e estarem inseridos em um ambiente político-organizacional que valoriza a tomada de decisão baseada em evidências e conhecimentos técnicos. A combinação dessas capacidades pode ter proporcionado uma abordagem mais efetiva para lidar com os desafios decorrentes da pandemia, permitindo a implementação e coordenação adequada de políticas públicas no contexto de atividades pedagógicas remotas.

Revelou-se importante, ainda, as quatro menções entre a capacidade operacional individual e a capacidade política individual. Essa combinação aponta para a importância da competência dos gestores em realizar funções gerenciais-chave e, ao mesmo tempo, compreender os contextos políticos para lidar com demandas e conflitos específicos durante o processo decisório.

Por outro lado, algumas capacidades apresentaram coocorrências menos frequentes ou nulas, como a capacidade analítica sistêmica, que não teve nenhuma menção em conjunto com outras capacidades.

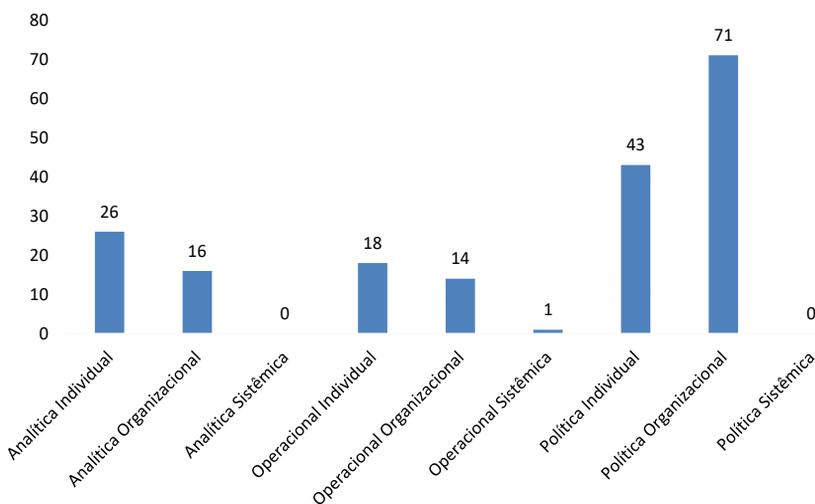
Isso sugere uma lacuna significativa nas competências dos gestores municipais do Piauí. Tal ausência pode ser uma indicação de que, historicamente, esses gestores estão acostumados a operar sob um modelo em que diretrizes e orientações vêm predominantemente de outras instâncias, por exemplo do governo federal. Essa dependência de direcionamentos de uma instância superior pode ter atrofiado ou limitado a necessidade de desenvolver habilidades analíticas em um nível sistêmico. Esse padrão, quando confrontado com a crise sem precedentes da pandemia da Covid-19 e a ausência de diretrizes claras em âmbito federal, pode ter deixado muitos municípios sem a capacidade analítica necessária para avaliar, adaptar e implementar estratégias educacionais remotas de forma autônoma e contextualizada.

### **5.2.4 A presença das capacidades nos processos decisórios sobre o oferecimento de atividades remotas em 2020 sob as perspectivas dos entrevistados**

Para analisar a presença das habilidades essenciais e dos recursos municipais nos processos decisórios dos municípios selecionados, inicialmente procedeu-se à identificação dos nove tipos de capacidades, segundo Wu e outros (2015), nas entrevistas realizadas. De acordo com o Gráfico 9, foram 71

citações sobre capacidade política organizacional, 43 política individual, 26 analítica individual, 18 operacional individual, 16 analítica organizacional, 14 operacional organizacional, 1 operacional sistêmica e nenhuma citação sobre as capacidades analítica sistêmica e política sistêmica.

**Gráfico 9** - Quantidade de citação de cada capacidade nas entrevistas realizadas



Fonte: Elaboração própria.

A frequência com que um tema é citado em uma entrevista pode sugerir sua relevância ou destaque no município, assim como a percepção ou experiência dos gestores quanto às capacidades locais e suas práticas decisórias. Assim, o que se conclui é que as capacidades em nível sistêmico – individual, organizacional e política – não estavam presentes no

processo de tomada de decisão dos gestores nos municípios selecionados, seja para o oferecimento, seja para o não oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota em 2020. Esse é o nível de recursos no qual estão inseridas entidades científicas, estatísticas e educacionais em uma sociedade que permite aos decisores políticos terem acesso a informações de qualidade para exercerem suas funções analíticas e gerenciais e as relações das instituições com esses atores. Constitui, ainda, o ambiente que enquadra todas as atividades governamentais e é delineada pelo nível de confiança nas esferas política, social e econômica da ação política (Rosado, 2020).

Por outro lado, em uma primeira análise, as capacidades política organizacional e política individual foram aquelas mais utilizadas pelos gestores piauienses. Essas são habilidades relacionadas à articulação do governo e os demais atores envolvidos nos assuntos públicos, vale dizer, ao “jogo político” e abrange, nesses níveis de recurso, tanto o conhecimento e a experiência política dos atores, quanto o desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com os parceiros de governo e com o público (Rosado, 2020).

Em cada par de municípios analisado, entretanto, houve variação entre as capacidades que influenciaram as tomadas de decisão, conforme Tabela 9.

**Tabela 9** - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por município

(continua)

Informante	Par																
		Aulas remotas	Analítica Individual	Analítica Individual Ausência	Analítica Organizacional	Analítica Organizacional Ausência	Analítica Sistêmica	Operacional Individual	Operacional Individual Ausência	Operacional Organizacional	Operacional Organizacional Ausência	Operacional Sistêmica	Política Individual	Política Individual Ausência	Política Organizacional	Política Organizacional Ausência	Política Sistêmica
Prefeito		-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-
	Sim																
Sec. Educ.		-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	1																
Prefeito		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Não																
Sec. Educ.		2	-	2	-	-	1	-	1	1	-	2	-	5	-	-	-

**Tabela 9** - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por município

(continuação)

<b>Prefeito</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	<b>Sim</b>													
<b>Sec. Educ.</b>	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	3	-	9	-
	<b>2</b>													
<b>Prefeito</b>	-	-	2	-	-	3	-	-	-	-	3	-	8	-
	<b>Não</b>													
<b>Sec. Educ.</b>	16	-	3	-	-	2	-	2	-	-	4	8	4	-
<b>Prefeito</b>	3	-	-	-	-	1	-	1	-	-	1	-	6	-
	<b>Sim</b>													
<b>Sec. Educ.</b>	-	-	3	-	-	1	-	3	-	-	5	-	5	-
	<b>3</b>													
<b>Prefeito</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	1
	<b>Não</b>													
<b>Sec. Educ.</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

**Tabela 9** - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por município

(continuação)

<b>Prefeito</b>	-	-	-	-	-	1	-	1	-	1	4	-	11	-	-
	<b>Sim</b>														
<b>Sec. Educ.</b>	3	-	2	-	-	1	-	2	-	-	4	-	6	-	-
	<b>4</b>														
<b>Prefeito</b>	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	3	1	4	-	-
	<b>Não</b>														
<b>Sec. Educ.</b>	1	-	1	3	-	2	1	-	1	-	3	-	7	-	-

Fonte: Elaboração própria.

No Par 1, nas entrevistas dos informantes do município que não realizou atividade remota foi identificado maior número de citação sobre as capacidades analítica individual, analítica organizacional, operacional individual, operacional organizacional, política individual e política organizacional do que em relação ao município que realizou. Destaca-se, todavia, que segundo o entrevistado E3 desse par, cinco funcionários dividiam um notebook e dois computadores, o que representa baixa capacidade operacional organizacional

no município que não realizou a atividade e pode ter sido um fator determinante para a tomada de decisão.

O destaque dado por esse entrevistado à baixa capacidade operacional organizacional no município que não realizou as atividades remotas pode indicar que a falta de recursos para executar as decisões pode ter contribuído para o resultado negativo (WU *et al.*, 2015). O próprio conceito sobre capacidades estatais das secretarias municipais de educação evidencia a necessidade de uma gestão infraestrutural adequada para a eficácia na prestação de serviços educacionais (Abrucio; Viegas, 2022). Se há falhas nessa dimensão, isso pode comprometer a capacidade da secretaria de atender adequadamente às necessidades educacionais em tempos de crise, o que impactou negativamente o processo decisório.

Assim como no par anterior, nas entrevistas com os gestores do município do Par 2 que optaram por não implementar atividades remotas, observou-se uma maior ênfase nas capacidades analítica individual, analítica organizacional, operacional individual, operacional organizacional, política individual e política organizacional em comparação com as entrevistas dos gestores do município que optou por implementar tais atividades.

No entanto, ao analisar a frequência das citações, nota-se que o secretário de educação do município sem atividades remotas em 2020 mencionou em oito momentos a presença limitada de sua capacidade política individual, conforme pode ser evidenciado nos trechos a seguir:

Ele ficou de conversar com o setor jurídico e pediu para mandar a [...] resolução do Conselho Nacional de

Educação. Mandeí. Ele mandou para advogado e, depois, ele me ligou e, em conversa com setor jurídico, como tinha possibilidade das escolas ficarem fechadas e, depois de um retorno nacional, ter a reposição das aulas, ele como gestor principal tomava decisão de não ter aula.

E aí [...] tomou a decisão que não teria nenhum tipo de aula no município de Campo Largo. Na época eu questioneí com ele, apresentei que mesmo sem a gente ter uma aprendizagem satisfatória que se espera de um aluno, mas seria uma maneira de não estar totalmente parado.

Eu não concordei, dei meu parecer que a vida tinha que continuar de alguma forma, mas que sabia da minha limitação de secretário e a palavra final era dele. Aí ele falou, pois a palavra final está dada, nós não teremos aula.

Essa tomada de decisão tinha que passar pelo crivo do prefeito, se dissesse não, era não. [...] então todo esse material para convencer o trabalho que tinha que ser feito, apresentei para o prefeito, mas no final eu convenci os outros, mas não consegui convencer o gestor maior. Ele teve até uma expressão na época que ele disse, professor eu entendo o seu lado educacional, eu sei que sua visão está na aprendizagem dos alunos que estão parados, mas deixa eu lhe dizer, o prefeito sou eu, eu é que vou responder por dar certo ou não dar certo, se acontecer de alguma pessoa pegar essa doença e morrer porque teve aula, eles vão culpar não é você sou eu. Aí eu vi que eu tinha perdido.

Em cidade pequena é diferente da cidade grande. O secretário, por mais visão que ele tenha, ele não tem o poder de tomar uma decisão e o prefeito assinar embaixo. Leva para o prefeito, se o prefeito assinar embaixo se executa, se não assinar embaixo, engaveta.

Imagina você tirar dois anos de um aluno, mas aí os meus argumentos foram vencidos, porque entrou o setor jurídico mostrando para ele que ele poderia tomar

essa decisão, que não teria nenhuma responsabilidade juridicamente. O irmão também, que era do setor de finança, que tinha uma grande influência com ele. Então eu fiquei, vamos dizer, sozinho, fui voto vencido, mas até hoje inconformado por isso (E5).

Os relatos do Par 2 desvelam uma intrincada rede de interações entre as capacidades estatais locais e a tomada de decisão no contexto da pandemia da Covid-19. Essa complexidade destaca-se pelo papel proeminente do prefeito na tomada de decisões e pela aparente falta de capacidade política individual do secretário de educação, que, apesar de sua visão sobre a necessidade de continuar com a aprendizagem, encontrou-se limitado em sua influência sobre o prefeito.

O prefeito, com robusta capacidade política individual, optou por uma abordagem cautelosa, possivelmente por se ver como o principal responsável pelas consequências de suas decisões. Contudo, o relato do secretário de educação evidencia a necessidade de construir capacidades estatais, especificamente habilidades políticas individuais, em todos os atores do processo de tomada de decisão. A capacidade do secretário de estabelecer relações e influenciar decisões era fundamental em um ambiente tão complexo e dinâmico quanto o da educação em tempos de crise.

A ênfase dada à ausência de capacidade política individual pelo secretário de educação pode refletir sua sensação de perda na arena decisória. Indica que, embora compreendesse a relevância de determinadas habilidades,

ele pode ter sentido que lhe faltava a capacidade política individual necessária para influenciar a decisão final sobre o oferecimento de atividades remotas.

Em suma, as informações apontam que, no Par 2, tanto o prefeito quanto o secretário de educação valorizavam a necessidade de capacidades governamentais em múltiplas esferas para decisões eficazes. Porém, as frequentes referências do secretário de educação à falta de habilidade política individual e sua sensação de derrota na arena decisória podem ter sido cruciais para a ausência de oferta de ensino remoto na região. Essa análise sugere que, mesmo com a consciência das capacidades e necessidades, as nuances políticas e as dinâmicas de poder podem ter sido determinantes na decisão final.

Por conseguinte, o Par 3, ao contrário dos anteriores, nas entrevistas dos gestores do município que realizou atividade remota foi identificado maior número de citação sobre as capacidades analítica individual, analítica organizacional, operacional individual, operacional organizacional, política individual e política organizacional do que nas dos gestores daquele município que não realizou as atividades.

Assim como no Par 2, a análise das citações desse grupo indica que o secretário de educação do município que não realizou atividades remotas em 2020 possuía uma reduzida capacidade política individual, com a centralização das decisões políticas no prefeito. “Todas as decisões políticas foram do prefeito [...] era de cima para baixo mesmo, porque

se a gente fosse ouvir, chegar e levar isso em discussão, a gente não conseguia fazer nada” (E9).

A capacidade política individual é fundamental para os gestores municipais, pois lhes permite construir alianças, obter apoio político para suas iniciativas e garantir a implementação bem-sucedida das políticas. No processo de decisões de políticas públicas educacionais, o Brasil possui uma tendência rede-orientada, com decisões centrais, principalmente em termos de gestão financeira e de pessoal, centralizadas nas secretarias de educação (Nogueira Filho, 2020).

Entretanto, diante de uma crise como a pandemia, é possível que a urgência e a imprevisibilidade das circunstâncias tenham levado a uma centralização ainda maior das decisões. Nesse contexto, a figura do prefeito surgiu como um ponto centralizador, limitando a capacidade de outros gestores, a exemplo do secretário de educação, de exercer influência na decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas. De outra forma, a descentralização do processo decisório poderia permitir que diferentes gestores e departamentos participassem ativamente do processo de políticas públicas, o que poderia levar a decisões mais informadas e contextualmente adequadas.

No Par 4, por fim, nas entrevistas dos gestores do município que realizou atividade remota em 2020 foi identificado maior número de citação sobre as capacidades analítica individual, operacional organizacional, política individual e política organizacional do que nas dos gestores daquele município que não realizou as atividades. Nele, as

capacidades analítica organizacional e operacional individual foram mais citadas que naquele.

As entrevistas realizadas, todavia, indicam que o município desse par que não realizou atividades pedagógicas remotas possuía reduzida habilidade organizacional, tanto no nível analítico, quanto operacional. Segundo E13, não havia suporte para esse tipo de atividade, além de professores afastados em várias escolas por pertencerem a grupos de risco da Covid-19.

A identificação de uma reduzida habilidade organizacional, tanto no nível analítico quanto operacional, no município, pode explicar o resultado negativo. A falta de capacidade para organizar informações e de recursos humanos adequados pode levar a uma tomada de decisão menos informada e uma implementação ineficiente das políticas.

Além disso, o gestor da educação possuía reduzida capacidade operacional individual:

Confesso que não é fácil, não é nada fácil, porque eu entrei na secretaria, como diz a história, com bonde andando. Tinha um secretário e o secretário teve que sair, se afastar também por problemas pessoais, e aí eu entrei na secretaria em agosto, no final de agosto de 2019. Então eu literalmente entrei com o bonde andando. Quando eu estava com 6 meses de secretaria, entrou a pandemia. Quando eu estava entendendo, compreendendo os processos, normas, prestação de contas, contratos, participando das licitações, entra a pandemia (E13).

Identificou-se, ainda, baixa capacidade política individual, tendo o gestor (E12) informado que ficava de “mãos atadas”, quando os professores diziam que tinham que ficar em casa.

A reduzida capacidade operacional individual do secretário de educação e a baixa capacidade política individual do prefeito pode ter tido um impacto negativo no processo decisório do município. A falta dessas habilidades essenciais nos principais cargos de liderança influenciou negativamente a decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas de forma remota.

Para melhor compreender, por fim, quais fatores foram determinantes no oferecimento ou não dessas atividades nos municípios selecionados na pesquisa, realizou-se uma nova estratificação das entrevistas. Nessa nova análise, observou-se a frequência com que a ausência de uma das capacidades para políticas públicas foi explicitamente mencionada pelo informante, conforme Tabela 10.

**Tabela 10** - Quantidade de citações sobre capacidades nas entrevistas, por grupo de municípios que realizou ou não atividades remotas

Realização de atividades remotas	Análítica Individual		Análítica Individual Ausência		Análítica Organizacional		Análítica Organizacional Ausência		Operacional Individual		Operacional Individual Ausência		Operacional Organizacional		Operacional Organizacional Ausência		Operacional Sistêmica		Política Individual		Política Individual Ausência		Política Organizacional		Política Organizacional Ausência		Política Sistêmica	
Sim	6	1	5	-	-	6	-	8	1	1	17	-	41	-	-													
Não	19	-	8	3	-	11	1	3	2	-	17	9	29	1	-													

Fonte: Elaboração própria.

Dessa análise, conclui-se que as habilidades do nível sistêmico pouco foram determinantes para os decisores, tendo sido citada a capacidade operacional sistêmica apenas uma vez. A escassa menção a essas habilidades chama atenção, mas é corroborada por um gestor que, ao optar por atividades remotas, buscou apoio nas esferas religiosas locais (E10), indicando uma resposta mais voltada ao contexto e às particularidades de cada município.

As habilidades analíticas, em todos os níveis de recursos, também não se mostraram determinantes, contrariando as expectativas de sua relevância nas análises de viabilidade

e implementação de ações pedagógicas remotas. De fato, dentre as entrevistas dos municípios que não realizaram atividades remotas em 2020, há 3 citações sobre a ausência de capacidade analítica organizacional, todavia, há mais citações sobre as capacidades analítica individual e organizacional neste grupo do que entre aqueles que realizaram as atividades.

As habilidades operacionais também demonstraram ter pouca influência na decisão sobre o oferecimento de atividades remotas. No nível individual, inclusive, houve mais citações dentre os municípios que não realizaram e em um dos municípios que ofereceu esse tipo de atividade foi identificada baixa capacidade operacional organizacional.

Por outro lado, a capacidade política emergiu como um fator determinante crucial na tomada de decisão dos gestores piauienses. Foram observadas 17 citações em cada um dos grupos sobre a presença de capacidade política individual. Dentre o grupo que não realizou atividades, todavia, em 9 momentos os informantes relataram expressamente que não possuíam esse tipo de habilidade. No nível organizacional, a diferença também foi relevante, sendo essa habilidade citada 41 vezes entre os municípios que realizaram atividades remotas contra 29 entre aqueles que não realizaram.

Das 9 citações sobre a ausência de capacidade política individual, 8 foram verificadas dentre os informantes que exerciam o cargo de secretário de educação. Isso quer dizer que a ausência de capacidade política individual do gestor da educação foi determinante para a decisão sobre

o não oferecimento de atividades remotas pelos municípios piauienses.

A literatura aponta que, em momentos cruciais, decisores devem possuir habilidades políticas aliadas a capacidades técnicas para promover a articulação entre diversos atores (Segatto *et al.*, 2021). Isso ficou evidenciado pelos gestores piauienses. A disparidade nas citações sobre a capacidade política individual e organizacional entre municípios que optaram ou não por atividades remotas destaca a influência dessa habilidade na “arena decisória” (Brasil, 2020f, p. 46). Essa evidência respalda o argumento de Abrucio e Segatto (2021) de que, embora os gestores precisem de certa autonomia para influenciar processos decisórios e impulsionar mudanças nas políticas públicas, essa autonomia deve ser equilibrada para evitar problemas de *accountability* e garantir o desenvolvimento de habilidades político-relacionais.

O fato de a ausência de capacidade política individual ser mais pronunciada entre os secretários de educação ressalta a importância do papel deles em situações de crise. A centralidade dos secretários na gestão de políticas educacionais em tempos normais (Nogueira Filho, 2020) destaca sua função essencial em situações de crise, como a pandemia da Covid-19. No entanto, a ausência pronunciada de capacidade política individual entre esses atores sugere uma lacuna potencialmente crítica na tomada de decisões eficazes no período. A centralização das decisões nos prefeitos, como ressaltados pelos informantes, pode ser um reflexo dessa

lacuna, com líderes municipais assumindo a dianteira em um esforço para preencher a ausência de direção e liderança.

Com secretários de educação possivelmente hesitantes ou sem a capacidade política necessária, os prefeitos foram deixados em uma posição onde decisões eram baseadas mais em inclinações individuais e considerações políticas do que em análises técnicas robustas. Esse quadro é ainda mais agravado pelo medo de alguns gestores em tomar decisões.

Conversava com o prefeito e ele dizia: Deus me livre de levar alguém para escola e morrer, depois me culparem [...] Eu fiz um documento, uma síntese de tudo isso e entrei em contato com prefeito. Consegui conversar com ele pessoalmente, a gente conversou, mostrei para ele tudo, vi nele muito medo na época e eu disse para ele: não, tem que seguir, está todo mundo seguindo [...] Aí o prefeito daqui com medo disse não. [...] dava para ter feito um bom trabalho, nós não fizemos pelo medo (E5).

O medo e a hesitação podem ser sintomas de uma capacidade analítica inadequada, na qual a falta de informações claras e confiáveis torna os gestores receosos de tomar decisões que possam ser prejudiciais. No entanto, o inverso também é possível: um gestor com alta capacidade analítica pode avaliar todos os riscos e compreender plenamente as consequências de uma ação, o que pode levá-lo a hesitar ou temer tomar uma decisão, especialmente em um ambiente incerto.

Diante da ausência de diretrizes claras do MEC, a incerteza foi ampliada. Um gestor com alta capacidade

analítica poderia ver a falta de direção e perceber os riscos potenciais associados à implementação de políticas sem orientação clara. Isso poderia resultar em hesitação ou medo de tomar uma decisão errada. Por outro lado, um gestor com baixa capacidade analítica poderia se sentir paralisado pela falta de informações e diretrizes claras, levando a uma “paralisia decisória”.

Esse sentimento refletiu o ambiente de incerteza, quando se exigiu uma tomada de decisão de políticas adotadas pelos legisladores, abrangentes e vagas, em que detalhes cruciais foram deixados para serem decididos por gestores públicos ou burocratas de nível de rua (Wu *et al.*, 2014). Para E5, a ausência de definição precisa sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas pelo governo federal, ao qual os municípios estavam acostumados, foi relevante para a variedade de decisões verificadas nos municípios: “Então assim, ninguém queria se comprometer, os órgãos nacionais não queriam se comprometer, o estadual não queria se comprometer, e nós aqui na ponta acostumados de receber tudo lá de cima nos acomodamos, então nós ficamos no escuro” (E5).

Esse panorama reforça a concepção de que as capacidades estatais não operam no vácuo. Em vez disso, sua manifestação e operacionalização são profundamente moldadas por contextos específicos de políticas públicas e desafios ambientais, tais como uma pandemia sem precedentes. Além disso, o papel crucial do federalismo e suas particularidades no Brasil, especialmente o caráter dinâmico

e fluido da relação entre os níveis de governo, são essenciais para compreender a reação e a adaptação dos municípios frente a crises.

### **5.2.5 Um retorno ao ponto de partida: respostas às perguntas-chave**

Reimers (2022) salienta a variação global na preparação dos sistemas educacionais para enfrentar interrupções causadas pela pandemia. Enquanto países como Finlândia e Japão mostraram robustez em sua resposta, apresentando elevados índices de conectividade e recursos, nações como o Brasil evidenciavam desafios significativos. Essa disparidade global reflete-se no contexto brasileiro, no qual a heterogeneidade na resposta educacional dos municípios é notória, como observado nos resultados para o Piauí.

A resposta dos municípios piauienses à pandemia da Covid-19, no que concerne ao oferecimento de atividades pedagógicas remotas, apresenta-se como uma janela de observação fértil para a compreensão das capacidades estatais em contextos críticos. O estudo revelou que as habilidades do nível sistêmico não estiveram presentes na tomada de decisão. Contrariamente ao que se poderia esperar em um contexto de crise, as habilidades analíticas, seja no nível individual, organizacional ou sistêmico, também mostraram ter pouca relevância.

A expectativa literária sugere que o fortalecimento das capacidades estatais pode conduzir a melhores

decisões educacionais (Segatto *et al.*, 2021). No entanto, essa perspectiva contrasta com a realidade do federalismo brasileiro observada na pesquisa. A Constituição de 1988 impulsionou a municipalização de políticas públicas de proteção social, incluindo a educação (Souza; Grin, 2021). Em um Brasil caracterizado por acentuadas desigualdades socioculturais, sociopolíticas e geográficas, cada município enfrenta uma variedade de desafios e contextos que moldam suas decisões, especialmente em tempos de crise (Souza; Grin, 2021).

Nesse íterim, a tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas recaía sobre as redes públicas municipais, encarregadas pela totalidade das matrículas na educação infantil e grande parte dos anos iniciais e finais do ensino fundamental. Essa responsabilidade colocava em foco a capacidade dos gestores municipais de tomarem decisões alinhadas à demanda local e às diretrizes estaduais.

Ainda que o Piauí possuísse uma estrutura formal de colaboração entre o estado e os municípios, como evidenciado pela existência da GEIEF e sua vinculação à Superintendência de Educação Básica, estudos como o de Silva (2020) indicavam um grau de colaboração intergovernamental aquém do ideal. Contudo, os mecanismos de coordenação intergovernamental foram frequentemente citados, especialmente a relação com o Governo do Estado. Essa relação foi considerada primordial, mesmo quando havia divergências políticas entre prefeitos e

governadores, sugerindo um papel relevante do estado na direção e apoio aos municípios.

Assim, o que se observou foi que a capacidade política emergiu como uma variável de destaque nos processos decisórios, superando capacidades operacionais e analíticas. Tal observação respalda a argumentação de Abrucio e Segatto (2021) de que a política não apenas complementa, mas às vezes suplanta a técnica, especialmente em situações em que a arena decisória está carregada de incertezas e o equilíbrio entre política e gestão se torna mais delicado.

A destacada ausência de capacidade política individual entre os secretários de educação revela, ainda, uma lacuna crítica no nível de gestão educacional. Em um país onde a “gestão local” adquiriu um caráter tão multidimensional (Grin; Abrucio, 2019), a falta dessa habilidade em um posto tão estratégico ressalta os desafios de implementação de políticas públicas em um cenário de heterogeneidade municipal. Essa descoberta reforça a assertiva de Abrucio e Viegas (2022) de que, embora as capacidades estatais sejam vastas e multifacetadas, o relacionamento e a gestão da política pública são dimensões essenciais para o desempenho das políticas públicas.

A deficiência na gestão infraestrutural (Abrucio; Viegas, 2022) foi exacerbada durante a pandemia. A dificuldade em adotar tecnologias de informação e capacitar os profissionais para a implementação de rotinas administrativas digitais mostrou-se determinante nas decisões de não fornecer atividades pedagógicas remotas em alguns municípios.

Além disso, limitações na autonomia administrativa, também apontadas por Segatto, Euclides e Abrucio (2021), atenuaram a influência das habilidades operacionais e analíticas em favor de habilidades mais políticas.

A gestão organizacional (Abrucio; Viegas, 2022) também se mostrou desafiadora. A reduzida dinâmica entre as secretarias municipais e as escolas, evidenciada como um ponto nodal na governança educacional por Nogueira Filho (2022), pode ter sido uma influência secundária, mas crucial, nos processos decisórios.

A falta de diretrizes claras do MEC, evidenciada pela reação de informantes como E5, as constantes mudanças em sua alta gestão, aliadas ao medo de gestores em tomar decisões, exibe uma paralisia decisória compreensível, mas preocupante. A pressão de responder de maneira eficaz e imediata às demandas de suas populações, no contexto de reduzida coordenação federativa (Abrucio *et al.*, 2020), exarcebaram as incertezas e desafios enfrentados pelos municípios piauienses, levando a decisões pautadas mais em contextos locais e considerações políticas do que em análises técnicas robustas. Esses achados são consistentes com a segunda abordagem do Modelo de Colaboração 360 graus, destacada por Abrucio e Viegas (2022). Assim, a falta de um regime colaborativo eficaz, que engajasse União, estados e municípios, contribuíram para a insegurança sentida pelos gestores.

O Modelo de Colaboração 360 graus representou uma estrutura teórica pertinente para entender os desafios

encontrados nos municípios do Piauí. Os quatro componentes identificados por Fullan e Quinn (2022) – construção de direção e foco, cultivo de culturas colaborativas, aprofundamento de aprendizagem e garantia de responsabilização – evidenciam as lacunas observadas nos municípios estudados. A falta de direção e foco, associada a culturas colaborativas deficitárias, contribuíram para a hesitação ou paralisia na tomada de decisão sobre atividades pedagógicas remotas.

A fraca interação intraescolar, a limitada colaboração interescolar e, principalmente, a ausência de diretrizes claras do governo federal corroboram a falta de iniciativas remotas em alguns municípios. Esses municípios poderiam ter se beneficiado de uma estrutura colaborativa mais robusta, como aquela proposta por Abrucio, Segatto e Marques (2022). Assim, enquanto a literatura enfatiza a importância das capacidades relacional-integrativas, a análise empírica do Piauí revelou que as habilidades políticas detêm uma preeminência na tomada de decisão. Isso não invalida o modelo teórico, mas amplia a compreensão sobre a interação entre capacidades técnicas e habilidades políticas em contextos específicos.

Com essas reflexões, as perguntas-chave que nortearam esta pesquisa foram respondidas e sintetizadas no Quadro 11.

## Quadro 11 - Respostas às perguntas-chave da pesquisa

(continua)

Pergunta-chave	Conclusão da Pesquisa
a) Que capacidades estatais – nos níveis individual, organizacional e sistêmico – estiveram presentes nas decisões dos municípios piauienses sobre atividades pedagógicas remotas durante a pandemia?	Nas decisões dos municípios piauienses sobre atividades remotas, a capacidade estatal sistêmica teve presença limitada, enquanto habilidades analíticas foram citadas mais entre os municípios que não realizaram tais atividades. A capacidade política, contudo, esteve fortemente presente, especialmente no nível organizacional. A falta dessa capacidade no nível individual, notadamente entre secretários de educação, destacou-se nas decisões de não oferecer atividades remotas.
b) No universo da gestão educacional municipal, quais componentes mostraram-se mais presentes para o sucesso ou falha nas respostas educativas à crise da Covid-19?	A capacidade política emergiu como variável de destaque nos processos decisórios, superando capacidades operacionais e analíticas. A ausência de capacidade política individual entre os secretários de educação ressalta os desafios de implementação de políticas públicas em um cenário de heterogeneidade municipal.
c) Considerando a falha estratégica do MEC, como os municípios piauienses conseguiram, com base em suas capacidades, reorganizar suas políticas e práticas educacionais em resposta à pandemia?	A falta de diretrizes claras do MEC, junto às constantes mudanças em sua alta gestão, levaram a uma paralisia decisória. Em meio à pressão de responder à crise e à ausência de coordenação, os municípios tomaram decisões pautadas mais em contextos locais e considerações políticas.

## Quadro 11 - Respostas às perguntas-chave da pesquisa

(continuação)

Pergunta-chave	Conclusão da Pesquisa
d) Qual foi o papel do estado do Piauí, considerando o regime de colaboração, nas decisões e respostas dos municípios piauienses durante a pandemia?	Embora a colaboração intergovernamental estivesse aquém do ideal, mecanismos de coordenação entre municípios e o Governo do Estado foram frequentemente citados. Mesmo em contextos de divergências políticas entre prefeitos e governadores, a relação com o Governo do Estado foi vista como crucial para as decisões municipais.
e) Como o contexto local, as capacidades institucionais e as prioridades políticas dos municípios piauienses determinaram as decisões sobre a oferta ou não de atividades pedagógicas remotas?	A heterogeneidade do federalismo brasileiro, marcado por intensas desigualdades, fez com que cada município respondesse à crise baseado em seus contextos locais, desafios e prioridades políticas, mais do que em análises técnicas.

Fonte: Elaboração própria

Constatou-se, pois, que a complexa trama de capacidades estatais, contextos locais e políticas prevaleceu sobre análises puramente técnicas no enfrentamento educacional da pandemia pela Covid-19 nos municípios piauienses. A conjuntura demonstrou que, diante da ausência de um norte estratégico claro pelo MEC e do próprio contexto de federalismo brasileiro, os municípios, munidos de suas particularidades e urgências, se basearam primordialmente em considerações políticas e contextuais para tomar decisões. Tal constatação

ressalta a importância de se entender a multifacetada natureza das decisões públicas, em especial em cenários de crise, e destaca a necessidade de fortalecer mecanismos de colaboração intergovernamental e de capacitação técnica localizada para futuros desafios.



# 6

## CONCLUSÃO

A tomada de decisão sobre o curso de ação de uma determinada política pública consiste numa fase do *policy cycle* em que o gestor seleciona “um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*” (Wu *et al.*, 2014, p. 77-78). Trata-se de um processo que depende de arranjos constitucionais e organizacionais, de procedimentos operacionais, de fatores contextuais e da natureza dos próprios decisores, a *policy capacity* (Wu *et al.*, 2014).

Com o intuito de analisar de forma mais abrangente as capacidades políticas locais, foi realizada uma investigação sobre a capacidade de os gestores lidarem com o processo de políticas públicas, usando como base o modelo teórico proposto por Wu e outros (2015; 2018), a partir de três habilidades – analítica, operacional e política – relacionadas a três níveis de recursos – individual, organizacional e sistêmico, que se influenciam mutuamente.

A partir da literatura sobre gestão sistêmica e descentralização coordenada da educação (Fullan, 2022; Nogueira Filho, 2022), todos os atores envolvidos, desde secretários de educação a diretores escolares, precisam possuir capacidades estatais robustas. Tais capacidades são fundamentais para compreender e navegar pela complexidade do sistema educacional, promovendo a articulação entre políticas macro e microeducacionais. A posse dessas competências não apenas potencializa a implementação de políticas educacionais, mas também assegura que as decisões tomadas em níveis superiores sejam contextualizadas e adaptadas às necessidades e realidades específicas de cada escola.

O cenário brasileiro da governança educacional, contudo, está mais orientado para a rede de ensino do que para escolas, o que centraliza muitos recursos e decisões em níveis mais elevados da administração educacional, em detrimento de uma autonomia mais ampla para as escolas individuais, e destaca o papel das secretarias municipais como principais atores na configuração e implementação de políticas. A análise desse “aninhamento das capacidades” de prefeitos e secretários municipais de educação revelou-se essencial para compreender as ações dos municípios diante da pandemia da Covid-19.

No Brasil, a proliferação do novo coronavírus, a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional, pelo Ministério da Saúde, em fevereiro de 2020, e a suspensão das aulas presenciais, deixou gestores municipais

diante de um complexo dilema político: a reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência ou cômputo da carga horária de atividades pedagógicas não presenciais (mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação) realizadas enquanto persistissem as restrições sanitárias e/ou de forma concomitante ao período das aulas presenciais (Brasil, 2020b)

No Piauí, percebeu-se que as decisões de implementar ou não atividades pedagógicas remotas foram variadas, sem padrões claros relacionados às características dos municípios. Essas atividades foram verificadas tanto nas redes públicas de educação básica de menor porte, com até 4.000 alunos matriculados, como nas redes maiores, com mais de 4.000 alunos. A decisão também variou entre grupos de municípios que possuíam maior ou menor coeficiente de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A nota do Ideb, de mesma forma, foi incapaz de explicar o oferecimento dessas atividades, tendo sido verificado o oferecimento ou não das atividades em quase todas as faixas de nota. Houve variação, ainda, conforme o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Todos os municípios com alto nível de desenvolvimento disponibilizaram tais atividades, enquanto aqueles que não o fizeram pertenciam aos grupos de desenvolvimento muito baixo, baixo e médio. O que se constatou inicialmente é que tanto municípios com características distintas tomaram decisões semelhantes, quanto municípios com características

semelhantes tomaram decisões diferentes diante dessa problemática.

A partir desses dados, o estudo investigou a presença das habilidades essenciais e dos recursos municipais nos processos decisórios sobre o oferecimento ou não de atividades pedagógicas remotas, após a suspensão das aulas presenciais, em razão da pandemia da Covid-19, em 2020. Esse foi o objetivo geral.

Foram propostas, para tanto, as seguintes perguntas-chave que direcionaram a pesquisa:

- a) Que capacidades estatais – nos níveis individual, organizacional e sistêmico – estiveram presentes nas decisões dos municípios piauienses sobre atividades pedagógicas remotas durante a pandemia?
- b) No universo da gestão educacional municipal, quais componentes mostraram-se mais presentes para o sucesso ou falha nas respostas educativas à crise da Covid-19?
- c) Considerando a falha estratégica do MEC, como os municípios piauienses conseguiram, com base em suas capacidades, reorganizar suas políticas e práticas educacionais em resposta à pandemia?
- d) Qual foi o papel do estado do Piauí, considerando o regime de colaboração, nas decisões e respostas dos municípios piauienses durante a pandemia?
- e) Como o contexto local, as capacidades institucionais e as prioridades políticas dos municípios piauienses

determinaram as decisões sobre a oferta ou não de atividades pedagógicas remotas?

Para respondê-las, inicialmente foi feita uma análise quantitativa das capacidades estatais na gestão educacional dos municípios piauienses, a partir de dados secundários extraídos da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2017, 2018, 2019, 2020) em quatro dimensões: institucionalização e autonomia; recursos humanos; planejamento e gestão; e mecanismos de participação social.

As análises realizadas revelaram, entretanto, que as discrepâncias entre os *clusters* de municípios piauienses são pouco significativas, independentemente de seus tamanhos populacionais e das dimensões de suas redes de ensino. Além disso, as disparidades nos recursos municipais também não explicaram as diferenças nas capacidades administrativas dos municípios.

Para uma avaliação mais aprofundada das capacidades estatais locais em educação, portanto, era essencial integrar abordagens quantitativas e qualitativas, considerando aspectos como as características e dinâmicas das políticas adotadas, o desempenho das lideranças nas secretarias e nas escolas, a interação entre as redes e as instituições de ensino, além da concepção e execução local dos programas. Uma análise mais detalhada do papel dos atores locais na construção das políticas educacionais e na articulação com burocratas e políticos também era crucial para uma

compreensão completa dos fatores que influenciaram as decisões em nível local.

Assim, ao combinar o modelo conceitual proposto por Wu e outros (2015; 2018) com a análise qualitativa dos recursos e habilidades dos municípios, foi possível investigar os diferentes cursos de ação adotados pelos gestores públicos piauienses em resposta aos desafios educacionais da pandemia da Covid-19, porque essas variáveis, como mencionado, operam em diferentes níveis da capacidade - individual, organizacional e sistêmico. Para uma interpretação mais completa e eficaz dos impactos das capacidades estatais em relação à tomada de decisões, é fundamental considerar e analisar esses diferentes níveis em maior profundidade, algo que se alcança mais acertadamente por meio de uma abordagem qualitativa (Abrucio; Segatto, 2021).

A capacidade analítica individual dos gestores municipais entrevistados mostrou-se relevante na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia. A formação acadêmica diversificada dos gestores, incluindo especializações e até mesmo um mestrado, proporcionou uma base sólida para examinar minuciosamente os dados e informações disponíveis. Essa habilidade permitia que os gestores coletassem e interpretassem dados relevantes para a situação específica de cada município, compreendendo a realidade educacional local e identificando as demandas sociais. A observação das ações de municípios vizinhos também se mostrou uma estratégia importante para identificar opções e adaptá-las à sua realidade.

Além disso, alguns gestores demonstraram estar engajados em monitorar e avaliar constantemente as políticas implementadas. A busca por assessorias estratégicas e capacitações adicionais também evidencia o esforço em melhorar suas habilidades de análise e tomada de decisão.

A posse dessas habilidades analíticas individuais antes da pandemia permitiu que os gestores enfrentassem o desafio de suspender as aulas presenciais e oferecer atividades pedagógicas remotas. A capacidade de avaliar as alternativas disponíveis e adaptá-las às suas realidades específicas foi essencial para responder de forma adequada às demandas da educação durante um período tão complexo e imprevisível como a pandemia da Covid-19.

A capacidade analítica organizacional também desempenhou papel importante na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas durante a pandemia. Alguns gestores municipais relataram que a organização possuía disponibilidade de dados em tempo hábil e de forma sistemática, o que permitiu um acesso rápido a informações relevantes para o processo decisório. A existência de um quadro de funcionários em número suficiente, bem como uma equipe multiprofissional e preparada, também foi destacada como um fator importante para o bom funcionamento da secretaria de educação.

A presença de recursos tecnológicos, como o Programa Educação Conectada, foi mencionada como essencial para garantir uma realização adequada das atividades analíticas no contexto organizacional. Isso inclui sistemas de informação

e aplicativos que atendam às necessidades específicas da secretaria, abarcando recursos para processamento e análise de dados estatísticos e monitoramento de políticas implementadas.

No entanto, alguns gestores também apontaram para a reduzida capacidade analítica organizacional como uma razão para a não oferta de atividades pedagógicas remotas. Problemas como a falta de suporte suficiente e a presença de professores afastados foram mencionados como desafios que dificultaram a implementação das atividades remotas.

Esses dados sugeriram que a capacidade analítica organizacional teve um impacto significativo na capacidade dos municípios de oferecer atividades pedagógicas remotas durante a pandemia. A presença de sistemas eficientes de coleta e análise de dados, bem como recursos tecnológicos adequados, foi fundamental para viabilizar a tomada de decisão informada e a implementação bem-sucedida das atividades remotas.

A capacidade analítica individual dos gestores municipais também desempenhou um papel fundamental na gestão e implementação das políticas públicas durante a pandemia de Covid-19. Os gestores mostraram habilidades em atender às demandas formuladas pelos órgãos de controle, acompanhar as orientações e decretos do estado e da União, e estabelecer colaborações e parcerias intra e intergovernamentais para enfrentar os desafios impostos pela situação emergencial.

A capacidade de lidar com a intensa produção legislativa na área da política educacional foi ressaltada, com os gestores

acompanhando e compreendendo as diversas portarias e atos normativos que surgiram ao longo do ano de 2020. Eles mostraram-se aptos a trabalhar com as normas e a adaptá-las à realidade de seus municípios, buscando soluções adequadas para enfrentar as mudanças e desafios impostos pela pandemia.

Outra capacidade operacional individual essencial foi a habilidade para trabalhar com orçamento público, monitorar despesas e acompanhar a prestação de contas dos recursos da educação. Os gestores reconheceram a importância de uma gestão financeira eficiente e transparente, especialmente em tempos de crise e pressões externas, como a que ocorreu durante a pandemia.

Em suma, a capacidade analítica individual demonstrada pelos gestores municipais, combinada com suas habilidades em lidar com normas e orçamento público, permitiu uma tomada de decisão informada e eficiente, bem como a implementação e gestão adequada das políticas públicas durante a pandemia de Covid-19. Eles foram capazes de adaptar-se rapidamente às mudanças, responder às demandas dos órgãos de controle e garantir a continuidade da educação e do atendimento às necessidades da população em seus municípios, mesmo em um contexto de incertezas e desafios sem precedentes.

A capacidade operacional organizacional também desempenhou um papel significativo no contexto da pandemia de Covid-19 e na forma como os municípios lidaram com o oferecimento de atividades pedagógicas remotas. Os resultados das entrevistas indicaram que a presença de uma

estrutura interna adequada nas secretarias de educação, incluindo recursos humanos suficientes e equipamentos tecnológicos adequados, foi essencial para possibilitar uma resposta eficiente e adequada às demandas impostas pela situação emergencial.

A existência de uma equipe de funcionários em número satisfatório foi destacada como um fator importante para a capacidade operacional organizacional. Municípios com uma equipe bem estruturada e suficiente conseguiram responder melhor aos desafios da pandemia, enquanto aqueles com recursos humanos escassos enfrentaram dificuldades adicionais em lidar com a situação. Além disso, a capacidade de trabalhar com orçamento público e monitorar despesas também foi apontada como relevante para uma gestão eficiente dos recursos durante a crise.

Outro aspecto crucial para a capacidade operacional organizacional foi a disponibilidade e qualidade dos recursos tecnológicos, especialmente a internet. Municípios com acesso a uma internet de qualidade puderam implementar atividades remotas de forma mais eficiente, enquanto aqueles com acesso limitado enfrentaram dificuldades nesse sentido. Esforços para melhorar a qualidade da internet, como a ampliação da capacidade de conexão, foram relatados por alguns municípios como uma medida para superar essas limitações.

A existência de uma boa organização interna nas secretarias de educação também foi mencionada como um fator importante. A presença de coordenadores e comissões

internas permitiu um trabalho mais estruturado e coordenado, o que facilitou a tomada de decisões e a implementação de políticas durante a pandemia.

Por fim, a capacidade de controle interno das atividades também se mostrou relevante. Municípios que possuíam mecanismos de controle, como comissões responsáveis por acompanhar as atividades pedagógicas e a frequência dos alunos, conseguiram ter um melhor acompanhamento das ações realizadas e tomar decisões mais informadas.

Em resumo, a capacidade operacional organizacional foi essencial para a resposta dos municípios à pandemia de Covid-19 no que diz respeito ao oferecimento de atividades pedagógicas remotas. Municípios com estruturas internas bem organizadas, recursos humanos suficientes, equipamentos tecnológicos adequados, acesso à internet de qualidade e mecanismos de controle interno foram capazes de enfrentar os desafios impostos pela situação emergencial de forma mais eficiente e eficaz, garantindo a continuidade da educação e o atendimento às necessidades da população em seus territórios. Por outro lado, municípios com capacidade operacional limitada enfrentaram dificuldades adicionais e tiveram mais desafios em responder às demandas da pandemia.

A capacidade política individual desempenhou um papel crítico na tomada de decisões durante a pandemia de Covid-19, especialmente no contexto do oferecimento de atividades pedagógicas remotas. Os resultados das entrevistas mostraram que os gestores com maior capacidade

política individual foram capazes de identificar e envolver atores-chave, compreender seus interesses e ideologias e estabelecer parcerias e colaborações para planejar e implementar ações conjuntas.

A habilidade de ouvir as pessoas próximas e considerar diferentes perspectivas foi destacada como uma característica importante para os gestores durante a pandemia. A identificação de atores-chave, como órgãos de controle, governos estadual e federal, conselhos de educação, pais e professores, permitiu uma compreensão mais abrangente das questões em jogo e ajudou os gestores a tomar decisões mais informadas.

A capacidade de mobilizar parceiros e estabelecer bases institucionais para promover confiança e apoio político também se mostrou relevante. Os gestores que conseguiram envolver diferentes atores na tomada de decisões e planejar ações conjuntas foram capazes de obter maior apoio da sociedade e garantir uma implementação mais efetiva das medidas adotadas.

A compreensão dos *trade-offs* políticos também foi essencial para os gestores durante a pandemia. Os desafios políticos envolviam a necessidade de equilibrar interesses conflitantes e tomar decisões difíceis para atender às demandas da população e garantir a continuidade das atividades educacionais.

Os gestores com maior capacidade política individual demonstraram liderança ao lidar com os conflitos existentes e ao tomar decisões complexas. Eles foram capazes de

enfrentar oposições e defender suas decisões, mesmo em meio a pressões e desafios políticos.

Por outro lado, a centralização decisória nas mãos do prefeito em alguns municípios mostrou-se como um obstáculo à capacidade política individual do secretário de educação. A falta de autonomia na tomada de decisões pode ter limitado a capacidade dos gestores em responder adequadamente à pandemia e implementar ações efetivas.

Portanto, a capacidade política individual dos gestores desempenhou um papel crucial na tomada de decisões durante a pandemia de Covid-19, especialmente no que se refere ao oferecimento de atividades pedagógicas remotas. Aqueles com maior habilidade em identificar atores-chave, mobilizar parceiros, compreender os *trade-offs* políticos e demonstrar liderança foram capazes de responder de forma mais eficaz aos desafios impostos pela crise. Contudo, a centralização decisória em alguns municípios pode ter limitado a capacidade política individual dos gestores, dificultando a resposta adequada à pandemia.

A capacidade política organizacional mostrou-se necessária para a tomada de decisões durante a pandemia de Covid-19, especialmente no contexto da oferta de atividades pedagógicas remotas. Os resultados das entrevistas destacaram que o desenvolvimento de relacionamentos de aprendizado com parceiros governamentais e o público em geral foi essencial para compreender as questões relevantes e atrair a participação ativa da população na busca por soluções.

A coordenação intragovernamental de políticas públicas, com destaque para a atuação conjunta das secretarias municipais de educação, saúde e assistência social, foi apontada como uma parceria significativa para enfrentar os desafios da pandemia. A secretaria de saúde desempenhou um papel importante na implementação de medidas de vigilância sanitária, sanitização de escolas e palestras nas escolas, enquanto a secretaria de assistência social contribuiu com a entrega de cestas básicas. Essa colaboração intraorganizacional permitiu uma resposta mais abrangente e coordenada à crise.

Além disso, a capacidade política organizacional foi demonstrada por meio de mecanismos de coordenação intergovernamental entre os diferentes níveis de governo. Na ausência de coordenação federal, a relação com o Governo do Estado foi especialmente relevante, mesmo quando prefeito e governador não pertenciam ao mesmo grupo político. A comunicação e a colaboração com outras instituições, como a Polícia Militar, o Ministério Público e a Câmara de Vereadores, também foram citadas como importantes para a tomada de decisões.

Os gestores que desenvolveram formas efetivas de comunicação com as partes interessadas e o público em geral tiveram maior legitimidade política e apoio na tomada de decisões. O uso de portais de notícias, grupos de *WhatsApp*, rádio, redes sociais e comunicados escritos nas escolas permitiu um diálogo bidirecional entre os gestores e a população, facilitando a compreensão das necessidades

e preocupações da comunidade e a busca por soluções conjuntas.

A capacidade política organizacional também foi associada a uma gestão democrática participativa, na qual os gestores buscaram envolver ativamente a comunidade e outras partes interessadas no processo decisório. Isso contribuiu para aumentar a transparência, a confiança e o apoio da população às ações tomadas durante a pandemia.

Isso posto, a capacidade política organizacional desempenhou um papel crucial na resposta à pandemia de Covid-19. Os gestores que estabeleceram relacionamentos de aprendizado com parceiros governamentais e a população, coordenaram ações entre diferentes setores e níveis de governo, e utilizaram mecanismos efetivos de comunicação foram capazes de tomar decisões mais informadas e contar com maior apoio da comunidade. Essa capacidade de coordenação e engajamento foi fundamental para enfrentar os desafios impostos pela pandemia e buscar soluções conjuntas para a continuidade da educação e o bem-estar da população.

Conclusivamente, as capacidades analítica sistêmica e política sistêmica não foram citadas por nenhum dos informantes. Da mesma forma, a capacidade operacional sistêmica também não foi amplamente evidenciada nas entrevistas, apenas um informante mencionou a busca de apoio das igrejas locais para fiscalizar e questionar as decisões políticas adotadas. Os resultados das entrevistas sugerem que os gestores de educação dos municípios pesquisados

enfrentam desafios em termos de capacidades em nível de recurso sistêmico, não tendo elas influenciado a decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas em 2020.

A análise das coocorrências das capacidades municipais na tomada dessa decisão revelou padrões e tendências significativas. Dentre as combinações mais recorrentes, destacou-se a alta frequência da coocorrência entre capacidade política individual e política organizacional, sugerindo que a habilidade dos gestores em compreender interesses, ideologias e estabelecer consensos teve um papel relevante nas decisões sobre a oferta de atividades pedagógicas remotas. A combinação entre capacidade operacional individual e política organizacional também se mostrou relevante, evidenciando a importância de gestores com habilidades gerenciais sólidas em conjunto com um ambiente político-organizacional que valorize a tomada de decisão baseada em evidências e conhecimentos técnicos.

Todavia, as capacidades analítica sistêmica, analítica individual e operacional individual apresentaram coocorrências menos frequentes ou nulas, indicando que a perspectiva sistêmica e as habilidades analíticas nos níveis individual e organizacional foram pouco exploradas pelos gestores municipais e não estiveram presentes na tomada de decisão sobre o oferecimento de atividades pedagógicas remotas.

A capacidade política se mostrou preponderante nas decisões dos gestores municipais, sendo citada em alta frequência tanto no nível individual quanto no nível organizacional. A ausência de capacidade política individual do

secretário de educação pode ter contribuído para que alguns municípios optassem por não oferecer atividades remotas. O medo dos gestores em tomar decisões impopulares ou que gerassem conflitos políticos também se destacou como um fator que reduziu as habilidades analítica e política individuais, levando à paralisia decisória.

Esses achados revelam que no cerne do federalismo educacional, a tomada de decisões sobre a gestão da educação reveste-se de peculiaridades, derivadas de um sistema que busca equilibrar interesses locais com orientações nacionais. No contexto da pandemia da Covid-19, os municípios piauienses, imersos em um federalismo heterogêneo e desigual, tiveram que tomar decisões críticas sobre o oferecimento ou não de atividades pedagógicas remotas.

O estudo revelou que as habilidades do nível sistêmico e as habilidades analíticas, em todos os níveis, estiveram pouco presentes nas tomadas de decisão. Em lugar, a capacidade política emergiu como a variável primordial, iluminando a importância dos jogos de poder e negociações no contexto educacional brasileiro, sobretudo em um país com um federalismo tão característico quanto o nosso. No ambiente de crise gerado pela Covid-19, a ausência de diretrizes claras do MEC e uma paralisia decisória do governo federal amplificaram a necessidade de capacidade política municipal.

Os municípios piauienses se pautaram mais por considerações políticas e contextos locais do que por análises técnicas profundas. A relação com o Governo do Estado emergiu como crucial, demonstrando que, mesmo na ausência

de uma colaboração intergovernamental ideal, mecanismos de coordenação locais desempenharam um papel determinante.

Sinteticamente, essa investigação buscou identificar quais capacidades estatais, em seus diferentes níveis - individual, organizacional e sistêmico - estiveram presentes nas decisões dos municípios piauienses sobre atividades pedagógicas remotas no contexto pandêmico da Covid-19 em 2020. A pesquisa concluiu que, enquanto a dimensão conceitual ofereceu um quadro teórico abrangente sobre capacidades estatais, a dimensão contextual da pandemia e os achados empíricos da pesquisa mostraram no ambiente de tomada de decisão uma predominância da capacidade política, especialmente no nível organizacional. De forma notável, foi identificada uma ausência desta capacidade no nível individual, principalmente entre os secretários de educação, levando alguns municípios a optarem por não oferecer atividades remotas.

Entretanto, é fundamental reconhecer as limitações desse estudo. A análise focada no Piauí, embora detalhada, representa apenas uma faceta do federalismo brasileiro, sendo necessário ponderar as particularidades de outros estados. Além disso, como toda pesquisa, ela é passível de vieses inerentes à metodologia e à coleta de dados.

Frente a essas constatações, surge a imperiosa necessidade de investigações futuras. Estudos que possam abordar estados com diferentes realidades socioeconômicas ou que se aprofundem na inter-relação entre capacidades estatais e outras variáveis contextuais podem ser cruciais

para entender a tomada de decisão educacional em cenários de crise. Por fim, espera-se que os *insights* desta pesquisa contribuam para uma compreensão mais profunda da gestão educacional brasileira e inspirem futuros esforços investigativos no campo.





## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, p. 13-31. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262\\_Federalismo\\_e\\_politicas\\_publicas\\_o\\_impacto\\_das\\_relacoes\\_intergovernamentais\\_no\\_Brasil/citation/download](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil/citation/download). Acesso em: 29 mai. 2020.

ABRUCIO, F.L.; GRIN, E. J.; FRANZESE., C.; SEGATTO, C; COUTO, C. **Combating Covid-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination.** Revista Brasileira de Administração Pública, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I. Capacidades estatais locais na educação brasileira: avanços, limites e desafios. In: GRIN, Eduardo José et al. **Capacidades estatais municipais:** o

universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. cap. 10, p. 401-433. ISBN 978-65-5725-053-2.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; MARQUES, Fernanda Castro. **Colaboração 360 Graus na Educação**. Revista GV Executivo, volume 21, n.2. São Paulo: FGV-Eaespp, 2022.

ABRUCIO, Fernando; VIEGAS, Rafael Rodrigues. **Capacidades estatais das secretarias municipais de Educação: diagnóstico e reformas**. Políticas Públicas Educacionais em Ação, n. 19, mai. 2022.

ADDISON, H. Is administrative capacity a useful concept? Review of the application, meaning and observation of administrative capacity in political science literature. **LSE Research Paper**, 2009.

ARRUDA, E. Educação remota emergencial: elementos para políticas públicas na educação brasileira em tempos de Covid-19. **Em Rede**: Revista de Educação a Distância, [s. l.], v. 7, ed. 1, p. 257-275, maio 2020. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/621>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BATISTA, M. Pandemia, política e políticas públicas: a atuação de governadores e prefeitos no enfrentamento da

Covid-19. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano XXI, n. 4 (Participação e instituições democráticas no combate à pandemia), p. 51-76, 2020.

BERGUE, S. T. Gestão de pessoas em nível municipal. *In*: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

BICHIR, R.; SIMONI JR., S. Disseminação de capacidades estatais na política de assistência social: uma análise na escala dos municípios. *In*: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 55-C, p. 1, 20 mar. 2020i. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-249090982>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Nota de Esclarecimento, de 18 de março de 2020. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n.103, p. 32, 01 jun. 2020a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 05, 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 83, p. 63, 04 maio 2020b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 29 mai. 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 27 set. 1990.

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm). Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

**Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 27, p. 1, 07 fev. 2020c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm). Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020. Estabelece normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, n. 63-A, p. 1, 01 abr. 2020d. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>. Acesso em: 29 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação conectada**. Brasília: 2023. Disponível em: <https://educacaoconectada.mec.gov.br/>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Coronavírus**: conheça as orientações da Capes para bolsistas no exterior. 2020h. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/12-acoes-programas-e-projetos-637152388/86521-coronavirus-conheca-as-orientacoes-da-capes-para-bolsistas-no-exterior>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 329, de 12 de março de 2020. Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação - COE/MEC, no âmbito do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 49, p. 165, 11 mar. 2020j. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=PRT&numero=343&ano=2020&ato=6f5UTVE5EMZpWT599>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. 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**: seção 1, Brasília, DF, n. 53, p. 39, 18 mar. 2020g. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=PRT&numero=343&ano=2020&ato=6f5UTVE5EMZpWT599>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 24-A, p. 1, 04 fev. 2020e. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 13 jun. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, TCU: 2020f. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm> . Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências constitucionais e legais**. Brasília, TCU: 2021a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo de Acompanhamento TC 040.033/2020-1**. Brasília: 3 nov. 2021c. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/9D/52/D1/64/6B7EC710C74E7EB7E18818A8/040.033-2020-1%20-%20AN%20-%20Quarto%20ciclo%20PNE%202014-2024.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Eleições anteriores**. Brasília: [2021b]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores> . Acesso em: 29 abr. 2021

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resultados 2020**. 2020i. Disponível em: <https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2020>. Acesso em: 13 jun. 2020.

CAMPO LARGO DO PIAUÍ. Decreto nº 005, de 19 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Campo Largo do Piauí – PI e dá outras providências.

**Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 20 mar. 2020a. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CAMPO LARGO DO PIAUÍ. Decreto nº 015, de 13 de abril de 2020. Prorroga e determina a suspensão das aulas, como medida excepcional para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus (COVID-19) no Município de Campo Largo do Piauí – PI e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 15 abr. 2020b. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CAMPO LARGO DO PIAUÍ. Decreto nº 018, de 04 de maio de 2020. Dispõe sobre a prorrogação das medidas de enfrentamento ao controle, prevenção e combate a Pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 06 mai. 2020c. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CAMPO LARGO DO PIAUÍ. Decreto nº 20, de 02 de junho de 2020. Dispõe sobre a prorrogação das medidas de enfrentamento ao controle, prevenção e combate a Pandemia do novo coronavírus (Covid-19) e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 03 jun. 2020d. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CAMPO LARGO DO PIAUÍ. Decreto nº 25, de 14 de agosto de 2020. Dispõe sobre o calendário de retomada gradua das atividades econômicas e sociais no Município de Campo Largo do Piauí, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 18 ago. 2020e. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CÁRDENAS, Sergio; LOMELÍ, Dulce; RUELAS, Ignacio. COVID-19 and Post-pandemic Educational Policies in Mexico. What is at Stake? In: REIMERS, Fernando M. **Primary and Secondary Education During Covid-19: Disruptions to Educational Opportunity During a Pandemic.** Cambridge: Springer, 2022. ISBN 978-3-030-81499-1.

CIALDINI, A. S.; AFONSO, J. R.; LEÃO, S. S. Finanças públicas: uma análise das capacidades estatais dos municípios brasileiros. In: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

CINGOLANI, L. **The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), 2013.

CINGOLANI, L. **The Role of State Capacity in Development Studies.** Journal of Development Perspectives, v. 2, p. 88-114, 2018.

COSTIN, Claudia; COUTINHO, Allan. Experiences with Risk-Management and Remote Learning During the COVID-19 Pandemic in Brazil: Crises, Destitutions, and (Possible) Resolutions. In: REIMERS, Fernando M. **Primary and**

**Secondary Education During Covid-19:** Disruptions to Educational Opportunity During a Pandemic. Cambridge: Springer, 2022. ISBN 978-3-030-81499-1.

EVANS, P. **Embedded autonomy:** states and industrial transformation. Princeton; Princeton University Press, 1995.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica.** Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF).

**Voltando à escola após a quarentena?** Veja como se proteger neste guia do Unicef. 13 set. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/09/1725962>. Acesso em: 09 nov. 2020.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil:** da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210f. Tese. (Doutorado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S. l.], n. 21, 2009. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89). Acesso em: 29 out. 2021.

FULLAN, Michael; QUINN, Joanne. **Coerência**: Os direcionadores corretos para transformar a educação. Porto Alegre: Penso, 2022. 190 p.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas S/A. 2002.

GLEESON, D.H.; LEGGE, D.G.; O'NEILL, D. **Evaluating health policy capacity**: Learning from international and Australian experience. Aust N Z Health Policy, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/1743-8462-6-3>. Acesso: 15 mai. 2021.

GLEESON, D. H.; LEGGE, D.; O'NEILL, D; PFEFFER, M. **Negotiating tensions in developing organizational policy capacity**: Comparative lessons to be drawn. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, v. 13, n. 3, p. 237-263, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3wp802t>. Acesso: 15 mai. 2021.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6760>. Acesso: 14 mai. 2020.

GOMIDE, A.; MACHADO, R. A.; ALBUQUERQUE, P. M. Capacidade estatal e desempenho na percepção dos

burocratas brasileiros: desenvolvimento e validação de um modelo de equações estruturais. **Cadernos EBAPÉ.BR**, Rio de Janeiro, RJ, v. 19, n. Especial, p. 689–704, 2021. DOI: 10.1590/1679-395120200159. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/84341>. Acesso em: 11 jun. 2023.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto *et al.* **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea, 2018. cap. 3, p. 85-104.

GPI. Júnior Ribeiro é eleito prefeito de Água Branca com 49,71% dos votos. [online]. Teresina, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2020/11/16/junior-ribeiro-e-eleito-prefeito-de-agua-branca-com-4971-dos-votos-490199.html#:~:text=Vict%C3%B3ria%20Xavier%20Teresina%20,do%20total%20computado%20no%20munic%C3%ADpio>. Acesso em: 13. out. 2023.

GRIN, E.; DEMARCO, D. J.; ABRUCIO, F. L. **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p. ISBN 978-65-5725-053-2.

GRIN, E. J. ABRUCIO, F. L. **Governos locais**: uma leitura introdutória. Brasília: Enap, 2019.

HODGES, C. *et al.* The difference between emergency remote teaching and online learning. **EDUCAUSE Review**. 27 mar. 2020. Disponível em: <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>. Acesso em: 13 jun. 2020.

HILDEBRAND, M. E.; GRINDLEE, M. S. Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? **Getting good government**: capacity building in the public sector of developing countries. Harvard Institute for International Development: Harvard University. 1997, p. 31-62.

INGRAHAM, P. W. **In pursuit of performance**: management systems in state and local government. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2007.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 13 out. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas**

**Municipais (MUNIC)**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 13 out. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 13 out. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=18195&t=downloads>. Acesso em: 13 out. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010->

a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes. Acesso em: 25 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica 2020**. Brasília: Inep, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica> . Acesso em: 07 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil – Educação Básica**. Brasília: Inep, 2021b. Disponível em: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/questionario-censo-escolar-2020/index.html> . Acesso em: 20 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo técnico do estado do Piauí**. Censo da educação básica 2020. Brasília: Inep, 2021c. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_do\\_piaui\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_do_piaui_censo_da_educacao_basica_2020.pdf). Acesso em: 20 jul. 2023.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Estudo mostra que 82% das redes de ensino municipais estão ofertando atividades**

**não presenciais no momento.** Brasília, 23 jun. 2020.  
Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-A-Educa%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-Pode-Esperar\\_diagramado.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Estudo-A-Educa%C3%A7%C3%A3o-n%C3%A3o-Pode-Esperar_diagramado.pdf). Acesso em: 26 jun. 2020.

KAMENETZ, A. 9 Out Of 10 Children Are Out Of School Worldwide. What Now?. **National Public Radio**. [s.l], 02 abr. 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/2020/04/02/824964864/nine-out-of-10-of-the-world-s-children-areout-of-school-what-now>. Acesso em: 06 jun. 2020.

KOCHER, M. A. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, v. 5, p. 137-145, 2010.

LAGOA DE SÃO FRANCISCO. Decreto nº 0177, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 19 mar. 2020a. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LAGOA DE SÃO FRANCISCO. Decreto nº 179, de 30 de março de 2020. Prorroga o prazo de suspensão das aulas na rede

pública municipal de ensino, como medida excepcional, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.

**Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 01 abr. 2020b.

Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>.

Acesso em: 20 nov. 2021.

LAGOA DE SÃO FRANCISCO. Decreto nº 186, de 30 de abril de 2020. Prorroga o prazo de suspensão das aulas na rede pública municipal de ensino, como medida excepcional, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus (COVID-19) e dá outras providências.

**Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 06 maio 2020c.

Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>.

Acesso em: 20 nov. 2021.

LAGOA DE SÃO FRANCISCO. Decreto nº 187, de 11 de maio de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do prazo de suspensão das aulas presenciais na rede pública municipal de ensino e sobre o uso obrigatório de máscara de proteção facial, como medida adicional necessária ao enfrentamento da COVID-19 e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 12 maio 2020d. Disponível em: <http://www>.

diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php. Acesso em: 20 nov. 2021.

LAGOA DE SÃO FRANCISCO. Decreto nº 204, de 31 de julho de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do prazo de suspensão das aulas na rede pública municipal de ensino e dá outras providências. **Diário Oficial dos Municípios**, Teresina, PI, 03 ago. 2020e. Disponível em: <http://www.diariooficialdosmunicipios.org/consulta/ConPublicacaoGeral/ConPublicacaoGeral.php>. Acesso em: 20 nov. 2021.

LIMA-SILVA, F.; LOUREIRO, M. R. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais: caracterização dos municípios e desafios analíticos. *In*: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

LOPEZ, F.; GUEDES, E. Três décadas de evolução do funcionalismo público no Brasil (1986-2017). Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36328&Itemid=448](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=36328&Itemid=448). Acesso em: 10 jul. 2023.

MASIERO, A. A.; FERREIRA, L. A.; AQUINO JR, P. T. Algoritmos de clusterização e python científico apoiando modelagem

de usuário. **Companion Proc. of the 11th Brazilian Symposium on Human Factors in Computing Systems**, p. 47–50, 2012.

MEIO NORTE. **Ex-prefeito de município do Piauí é encontrado morto aos 44 anos** [online]. Teresina, 06 jun. 2023. Disponível em: <https://www.meionorte.com/colunas/francyteixeira/ex-prefeito-de-municipio-do-piaui-e-encontrado-morto-aos-44-anos-363741>. Acesso em: 13. out. 2023.

NOGUEIRA FILHO, Olavo. **Pontos fora da curva**: Por que algumas reformas educacionais no Brasil são mais efetivas do que outras e o que isso significa para o futuro da educação básica. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

OLIVEIRA, V. E.; COELHO, V. S. Capacidades estatais municipais em saúde. *In*: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais**: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

PEIXOTO, V.; LEAL, J. G. R. P.; MARQUES, L. M.; SOUZA, R. B. de. **Reeleição de prefeitos e o enfrentamento à pandemia de covid-19 em 2020**. SciELO Preprints, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.4236. Disponível em: <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/4236>. Acesso em: 16 out. 2023.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. **Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives**. Springer, 2005, p. 1-18. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230524194\\_1](https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230524194_1). Acesso em: 26 jun. 2020

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Municípios autônomos do Piauí**. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2021a. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/CADASTRO%20municipais%20atmo/0%20Municipios%20autorizados%20autonomos.htm>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Nota de esclarecimento, de 16 de março de 2020**. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020a. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Arquivos%20do%20mural/CONSELHO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCACAO.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/PI nº 061/2020, de 26 de março de 2020**. Dispõe sobre o regime especial de aulas não presenciais para Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Piauí, em caráter de excepcionalidade e temporalidade, enquanto permanecerem as medidas de isolamento previstas pelas autoridades sanitárias na prevenção e combate ao Novo

Coronavírus – SARS-Cov2. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020b. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20%20%202020/061-%20CEE-PI-Covid19-IMPRESSA%20DIA%2026-03-20.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/PI nº 087/2020, de 19 de maio de 2020**. Dispõe sobre normas pertinentes à reorganização do calendário escolar referente ao período de excepcionalidade no contexto da situação de pandemia da COVID-19 para escolas pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Piauí e dá outras providências. Teresina, PI: Conselho Estadual de Educação, 2020c. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Resolu%C3%A7%C3%B5es%20%20%202020/087-20-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEEPI-Covid19-Calend%3%A1rio%20e%20outras%20provid%3%AAncias.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.884, de 16 de março de 2020. Regulamenta a lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, para dispor no âmbito do Estado do Piauí, sobre as medidas de emergência de saúde pública de importância internacional e tendo em vista a classificação da situação mundial do novo coronavírus como pandemia, institui o Comitê de Gestão de Crise, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, n. 50, p. 5, 16 mar. 2020d. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/>

uploads/2020/03/Decreto-18.884-de-16-03-2020.pdf.  
Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.895, de 19 de março de 2020. Declara estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em razão da grave crise de saúde pública decorrente da pandemia da Covid 19, e suas repercussões nas finanças públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, 19 mar. 2020e. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/DECRETO-N%C2%BA-18.895-DE-19-DE-MAR%C3%870-DE-2020.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

PIAUÍ. Decreto nº 18.913, de 30 de março de 2020. Prorroga e determina, nas redes pública e privada, a suspensão das aulas, como medida excepcional para enfrentamento ao Covid-19 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, n. 60, p. 1, 30 mar. 2020f. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/DECRETO-N-18.913-PRORROGA-SUSPENSAO-DE-AULAS.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUÍ. Decreto nº 18.966, de 30 de abril de 2020. Dispõe sobre os prazos de prorrogação e vigência do Decreto nº 18.901, de 19 de março de 2020, do Decreto nº 18.902, de 23 de março de 2020, do Decreto nº 18.913, de 30 de março de 2020, e do Decreto nº 18.947, de 22 de abril de 2020,

visando combater a COVID-19, na forma que especifica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, n. 78, p. 3, 30 abr. 2020g. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-18.884-de-16-03-2020.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Lei nº 6.967, de 03 de abril de 2017. Altera a Lei Complementar nº 87, de 22 de agosto de 2007, que estabelece o Planejamento Participativo Territorial para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, 03 abr. 2017. Disponível em: [http://www.seplan.pi.gov.br/download/201905/SEP03\\_8d4698d08e.pdf](http://www.seplan.pi.gov.br/download/201905/SEP03_8d4698d08e.pdf). Acesso em: 26 out. 2021.

PIAUÍ. Ministério Público do Estado do Piauí. **Nota Técnica nº 04/2020 – CAODEC/MPPI**. Teresina, PI: 31 mar. 2020h. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/attachments/article/8713/Nota%20Te%CC%81cnica%20-%20Suspensa%CC%83o%20das%20aulas%20-%20Covid%20-%2019%20-%20RENOVAC%CC%A7A%CC%83O%20-%20%20OFICIAL.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2020.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Relatório de Contas de Gestão TC/022593/2019**. Teresina, PI: 2019. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/>

index.xhtml?codigoProtocolo=000593/2019. Acesso em: 29 abr. 2021.

PIAUÍ. **Currículo do Piauí**: um marco para educação do nosso estado. Rio de Janeiro : FGV Editora, 2020i. Disponível em: [https://www.seduc.pi.gov.br/arquivos/diretrizes/7-Curriculo\\_do\\_Piaui\\_vf.pdf](https://www.seduc.pi.gov.br/arquivos/diretrizes/7-Curriculo_do_Piaui_vf.pdf). Acesso em: 26 jun. 2023.

PIAUÍ. **Piauí terá Programa de Alfabetização em Regime de Colaboração**. Teresina, 16 jan. 2020j. Disponível em: <https://antigo.pi.gov.br/noticias/governador-acena-positivamente-e-piaui-tera-programa-de-alfabetizacao-em-regime-de-colaboracao-parc/>. Acesso em: 10 set. 2023.

PIAUÍ. Secretaria da Educação. **Em 2020, a educação piauiense não parou**. Veja as ações. Teresina, 29 dez. 2020k. Disponível em: <https://www.seduc.pi.gov.br/noticias/noticia/8639#:~:text=Na%20educa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Piau%C3%AD%20houve,e%20superando%20a%20meta%20nacional>. Acesso em: 10 set. 2023.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Relatório de Levantamento TC/002249/2021**. Teresina, PI: 2021b. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=002249/2021>. Acesso em: 29 abr. 2021.

PIAUÍ. Bom Princípio do Piauí. **Portal da Transparência**. Bom Princípio, [2023]. Disponível em: <https://www.bomprincipiodopiaui.pi.gov.br/prefeito/#:~:text=Prefeito%20foi%20eleito%20Prefeito%20pelo,do%20vereador%20Jacinto%20Costa%20Moraes>. Acesso em: 13. out. 2023.

PORTAL R10. **Rômulo Aécio elege seu sucessor Jairo Leitão com 62,21% em Campo Largo - PI** [online]. Teresina, 15 nov. 2020. Disponível em: <https://www.portalr10.com/noticia/61658/romulo-aecio-elege-seu-sucessor-jairo-leitao-com-62-21-em-campo-largo-pi>. Acesso em: 13. out. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea); FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: dez. 2013. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729\\_AtlasPNUD\\_2013.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729_AtlasPNUD_2013.pdf). Acesso em: 07 nov. 2020.

REIMERS, Fernando M. **Primary and Secondary Education During Covid-19: Disruptions to Educational Opportunity During a Pandemic**. Cambridge: Springer, 2022. ISBN 978-3-030-81499-1.

RIBEIRO, M. M.; MACAYA, J. F.; COELHO, I. B. Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos

municípios brasileiros. In: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

ROSADO, C. G. **Capacidades para políticas públicas urbanas de grandes municípios em ambiente metropolitano**. 2020. 182 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2020.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros: uma análise após a redemocratização**. 2007. 178f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

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.

SEGATTO, C. I.; EXNER, M. K.; ABRUCIO, F. L. Gestores escolares como gerentes de nível de rua: Tipologia de diretores em escolas municipais brasileiras. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 29, n. 62. Arizona: jul. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5727>. Acesso em: 03 jul. 2023.

SILVA, André Luis Nogueira da. **Os Estados importam.** Determinantes da cooperação subnacional nas políticas de educação e saúde do Brasil. 2020. 324. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2020.

SILVA JR., L; LEÃO, M. O software Atlas.ti como recurso para a análise de conteúdo: analisando a robótica no Ensino de Ciências em teses brasileiras. **Ciências e Educação.** Bauru, 2018.

SIMÃO, G. L; SILVEIRA, S. F. R. **Consistência Ou Divergência? Capacidade Política Um Conceito Polissêmico no Âmbito da Administração Pública.** In: XLIII Encontro da ANPAD – EnANPAD, 2019, São Paulo. p. 1-14.

SOARES, M. M. Formas de Estado: federalismo. **Manuscrito.** Belo Horizonte: UFMG/DCP, 2013. Disponível em: <https://scholar.google.com/citations?user=cXX3gLgAAAAJ&hl=es>. Acesso em 29 mai. 2020.

SOUZA, C.; GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro.** Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.

SUMIYA, L. A.; FRANZESE, C. Relações intergovernamentais: o Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: VIEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Orgs.). **Educação e Políticas Públicas - tópicos para o debate**. São Paulo: Junqueira&Marin Editores, 2004. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2004-gpg-0961.pdf>. Acesso em 29 mai. 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Nota técnica**: ensino a distância na educação básica frente à pandemia da COVID-19. São Paulo: 2020. Disponível em: [https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/425.pdf](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/425.pdf) Acesso em: 13 jun. 2020.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Pesquisa revela que 96% das redes municipais de educação estão realizando atividades não presenciais com os alunos durante a pandemia**. 10 set. 2020. Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/10-09-2020-09-48-pesquisa-revela-que-96-das-redes-municipais-de-educacao-estao-realizando-atividades-nao-presenciais-com-os-alunos-durante-a-pandemia> . Acesso em: 10 out. 2022.

VIANA, A.; SOUZA, L.; IOZZI, F.; PEREIRA, A.; SAMPAIO, R.; SALLES, N. Atuação dos estados no combate à pandemia de covid-19: uma nova construção federativa? Reflexões

desde a Bahia. *In*: PALOTTI, P.; LICIO, E.; GOMES, S.; SEGATTO, C.; SILVA, A.(orgs.). **E os Estados?** Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ipea, 2023.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília, DF: ENAP, 2014.

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.

