



EFETIVAÇÃO DO DIREITO EDUCACIONAL NA PANDEMIA: A DEFINIÇÃO DA HORA DE AGIR

REALIZATION OF EDUCATIONAL RIGHT IN THE PANDEMIC: THE DEFINITION OF THE TIME TO ACT

Gilson ARAÚJO* 
Guiomar PASSOS** 

Resumo: Investiga-se, neste artigo, o momento do início das atividades pedagógicas por via remota durante a pandemia pelos municípios piauienses, examinando, com base em levantamento do Tribunal de Contas do Estado, a relação dessa decisão com a definição das regras formais e o legado das políticas prévias. Constatou-se que o início das atividades pedagógicas por 80% dos municípios piauienses, entre abril e junho de 2020, esteve relacionado à definição das regras formais, às condições de acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia, pois essas determinaram a escolha da oferta mais por meio de estratégias off line do que on line e, conseqüentemente, o momento de agir. Portanto a escolha das alternativas está associada às condições de implementação das medidas eleitas para solucionar o problema integrante da agenda, tais como as “regras do jogo” e o acesso à internet e às tecnologias definidoras da opção da provisão da política pública de educação.

Palavras-chave: Pandemia da Covid-19. Direito educacional. Formulação de políticas públicas. Regras formais. Legado das políticas prévias.

Abstract: This article investigates the timing of the beginning of pedagogical activities by remote means during the pandemic by the municipalities of Piauí, examining, based on a survey by the State Court of Accounts, the relationship of this decision with the definition of formal rules and the legacy of previous policies. It was found that the beginning of pedagogical activities by 80% of Piauí municipalities, between april and june 2020, was related to the definition of formal rules, the conditions of access to the internet and technology equipment, as these determined the choice of the offer more for means of offline rather than online strategies and, consequently, the time to act. Therefore the choice of alternatives is associated with the conditions for implementing the measures chosen to solve the problem that is part of the agenda, such as the “rules of the game” and access to the internet and technologies defining the option of provision of public education policy.

Keywords: Covid-19 pandemic. Educational right. Formulation of public policies. Formal rules. Legacy of previous policies.

Submetido em 17/08/2021. Aceito em 05/04/2022.

*Graduado em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (ICF), Mestre e Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atualmente é Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI), advogado e professor. E-mail: gilson_soares_a@hotmail.com

** Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Educação e Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atua como professora no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (Mestrado e Doutorado) e no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: guiomar@ufpi.edu.br



INTRODUÇÃO

A suspensão das aulas presenciais em razão da pandemia da Covid-19 afetou quase 1,6 bilhão de alunos em vários países no mundo (ONU, 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 de 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 piauienses 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 (PIAUI, 2021b).

Pesquisa-se, aqui, o momento do início das atividades pedagógicas por via remota durante a pandemia pelos municípios piauienses, examinando os fatores condicionantes dessas escolhas pelos gestores. As perguntas da pesquisa são as seguintes: o início das atividades remotas está relacionado às regras formais? À organização educacional? Ao desenvolvimento do município, medido pelo IDHM? À qualidade da educação mensurada pelo Ideb?

A escolha das alternativas de ação, conforme Capella (2018), ao lado da definição da agenda, é um dos elementos principais do processo de formulação de políticas públicas, consistindo na seleção da solução do problema que foi incluído na agenda governamental, isto é, que passou a ser considerado importante em um dado momento. Consiste, explica a autora (CAPELLA, 2018, p. 71), “em um processo inerentemente político”, dado que a definição de soluções está associada “às consequências que se espera obter mediante a adoção de determinadas medidas”, à instrumentalização, que envolve “medidas concretas e procedimentos formais” e “num discurso de legitimação da ação governamental esperada” (CAPELLA, 2018, p. 73).

O objetivo da pesquisa, por conseguinte, é examinar os fatores condicionantes das políticas públicas educacionais dos municípios piauienses, após o início da pandemia, para efetivar o direito social à educação

previsto no art. 6º da Constituição Federal. Investigam-se, seguindo as indicações de Sátyro (2007), “as regras formais e o legado de políticas prévias”, que, conforme a autora, são dois dos quatro fatores político-institucionais que condicionam as políticas públicas. As regras formais ou “as restrições institucionais” consistem em tudo aquilo que imponha limites às escolhas do governante, vale dizer, “pontos de veto” da arena decisória. Já o legado significa a capacidade de políticas prévias influenciarem a política subsequente. Desse modo, põe-se em discussão como são providas as políticas públicas pelos municípios e perscruta-se o papel desempenhado pelas restrições institucionais nas escolhas dos governos municipais e como as políticas anteriores as determinaram.

Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental. A primeira consubstanciada em obras referenciais do assunto, dentre as quais se destaca Sátyro (2007). A segunda consubstanciada nos instrumentos normativos emitidos no período, em especial pareceres e resoluções do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Estadual de Educação do Piauí, além de relatório de levantamento produzido pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

O artigo está dividido em seis seções, além desta introdução que é a primeira. A segunda trata dos fatores condicionantes das políticas públicas, especialmente os político-institucionais. A terceira, quarta e quinta seções tratam, respectivamente, da relação entre as “regras do jogo”; a organização dos sistemas de ensino; e os legados das políticas prévias e sua relação com o início das atividades pedagógicas não presenciais nos municípios piauienses durante a pandemia. A sexta seção, a conclusão, sumariza esses fatores e indica se eles influenciaram, em que tempo as atividades remotas foram oferecidas no ano de 2020, vale dizer, se eles condicionaram as escolhas dos governantes de reiniciar as atividades pedagógicas nos municípios.

1. FATORES CONDICIONANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A configuração de uma política pública pode ser explicada por fatores econômico-estruturais e político-institucionais. Os primeiros referem-se a “aspectos fiscais dos governos, do desenvolvimento econômico e da capacidade administrativa”, não conseguindo explicar, entretanto, como governos com características econômicas semelhantes possuem diferentes níveis de bem-estar social (SÁTYRO, 2007, p. 60). Por essa razão, a abordagem político-institucional parte da premissa de que o entendimento da natureza e do funcionamento das instituições políticas pode melhor explicar os processos políticos (SÁTYRO, 2007).

A partir dessa perspectiva, Sátyro (2007) indica que o processo de tomada de decisões das políticas públicas é reflexo de quatro fatores político-institucionais: as preferências dos atores políticos, a distribuição de recursos, o legado de políticas prévias, ou *policy feedback*, e os limites impostos pelas regras formais.

Os primeiros dizem respeito aos “interesses dos atores políticos envolvidos na arena política”, já os segundos são determinados pelas “características institucionais formais do sistema político, e tem consequências diretas na distribuição do poder dos atores políticos”. O legado, por sua vez, refere-se à

“capacidade de políticas prévias determinarem a margem de ação e a capacidade de barganha de um dado governante”, de forma que a política pública presente está relacionada às escolhas realizadas em um tempo anterior, como uma espécie de “aprendizado” (SÁTYRO, 2007, p. 61).

Os limites impostos pelas regras formais, as “regras do jogo”, por fim, são restrições institucionais que condicionam a liberdade de ação do governante na arena decisória, a exemplo do arcabouço legal que regulamenta a implementação de determinada política pública (SÁTYRO, 2007). Foi o que ocorreu após a declaração da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus, pelo Ministério da Saúde, por meio da Portaria nº 188/2020, de 3 de fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020e), que provocou a produção de vários instrumentos normativos com vistas a regulamentar as atividades pedagógicas no período de suspensão de aulas presenciais no Brasil.

As regras formais produzidas no período e o legado das políticas prévias dos municípios piauienses influenciaram o momento da escolha da oferta das atividades educacionais necessárias à efetivação do direito social à educação previsto no art. 6º da Constituição Federal?

2. AS “REGRAS DO JOGO”

Após a declaração da ESPIN, a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, permitiu às autoridades adotarem, dentre outras medidas, o isolamento e a quarentena para o enfrentamento da Covid-19. Com isso, estados e municípios foram autorizados a suspender as atividades escolares como forma de evitar a aglomeração de crianças, jovens e profissionais de educação (BRASIL, 2020c).

Com a suspensão das aulas presenciais em todo o país, o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitiu Nota de Esclarecimento, em 18 de março de 2020, 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 LDB (BRASIL, 2020a). A Nota indicava, ainda, a possibilidade de realização de atividades a distância na educação básica fundamentada no Decreto-Lei nº 1.044, de 21 de outubro de 1969, e no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, anteriores à pandemia, mas que permitiam tal modalidade em situações excepcionais.

Apenas em 1º de abril de 2020, com a promulgação da Medida Provisória nº 934, os estabelecimentos de educação básica e de ensino superior foram dispensados do cumprimento dos dias letivos de trabalho escolar ou acadêmico, mantendo, contudo, a obrigatoriedade de cumprimento da carga horária mínima anual de 800 horas para a educação básica (BRASIL, 2020d).

A partir de então, o CNE aprovou uma série de pareceres com diretrizes aos sistemas de ensino para o período de excepcionalidade. O primeiro deles, o Parecer CNE/CP nº 05, de 28 de abril de 2020, sugeriu a adoção, individual ou conjunta, das seguintes possibilidades de cumprimento da carga horária mínima estabelecida pela LDB:

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 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 no final do período de emergência, ainda que constituísse uma das alternativas, era desaconselhada, pois, conforme o Parecer CNE/CP nº 5/2020, poderia acarretar “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). Desse modo, o Parecer, efetivamente, indicava a segunda alternativa, qual seja, a realização de atividades pedagógicas não presenciais, como a mais apropriada e menos danosa.

O Parecer CNE/CP nº 5/2020, contudo, apenas se tornou eficaz a partir do dia 01 de junho de 2020, quando foi homologado pelo Ministro da Educação de forma parcial. Isso porque a homologação não abrangeu o item que tratava das avaliações e exames no contexto da situação de pandemia.

No Estado do Piauí, a suspensão total das aulas da rede pública estadual de ensino, por quinze dias, foi determinada pelo Decreto Estadual nº 18.884/2020, de 16 de março de 2020 (PIAUI, 2020d), com recomendação da adoção da medida, pelo mesmo prazo, às redes municipais e privada de ensino. Na mesma data, 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 os parâmetros legais estabelecidos na LDB (PIAUI, 2020a, item 2). Diferentemente da Nota de Esclarecimento do Conselho Nacional, a Nota do CEE/PI não indicou a possibilidade de realização de atividades de forma remota, mas recomendou que se buscassem formas de reposição das aulas e atividades suspensas.

O estado de calamidade pública no estado foi declarado em 19 de março de 2020, com o Decreto Estadual nº 18.895/2020 (PIAUI, 2020e) e, aproximando-se do final do prazo de suspensão total das aulas, o CEE/PI estabeleceu, 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 (PIAUI, 2020b). A iniciativa foi reforçada pelo Ministério Público do Estado do Piauí (MP/PI), por intermédio do Centro de Apoio Operacional de Defesa da Educação e Cidadania (CAODEC), para todas as escolas do sistema de ensino público municipal e estadual piauienses, além da rede privada, através da Nota Técnica nº 04/2020, de 31 de março de 2020 (PIAUI, 2020h).

Desde então, houve a prorrogação da suspensão das aulas presenciais, primeiro pelo Decreto nº 18.913/2020, de 30 de março de 2020 (PIAUI, 2020f), e, depois, pelo Decreto nº 18.966, de 30 de abril de 2020 (PIAUI, 2020g), mas permitindo a realização de atividades pedagógicas com o uso de plataforma

eletrônica. As normas relativas à reorganização do calendário escolar, todavia, viriam por meio da Resolução nº 087/2020, de 27 de maio de 2020 (PIAUÍ, 2020c).

A norma, que tinha amparo na MP nº 934/2020 e fundamentava-se no Parecer CNE/CP nº 05/2020, no período ainda pendente de homologação, sugeria a adoção, individual ou conjunta, das mesmas alternativas estabelecidas no normativo do Conselho Nacional. A regulamentação, contudo, circunscrevia-se ao Sistema Estadual de Ensino, não alcançando os municípios que, amparados no art. 8º da Lei nº 9394/1996, organizaram os seus sistemas de ensino e, com isso, podiam baixar normas complementares.

Dessa forma, firmaram-se as “regras do jogo”, uma normativa, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que evidenciou a necessidade de manutenção das ações educativas durante o período pandêmico, com o indicativo de realização de atividades pedagógicas, ainda que de forma não presencial, como alternativa à não realização de aulas. Como essas regras foram adotadas pelos municípios é o que se examina a seguir.

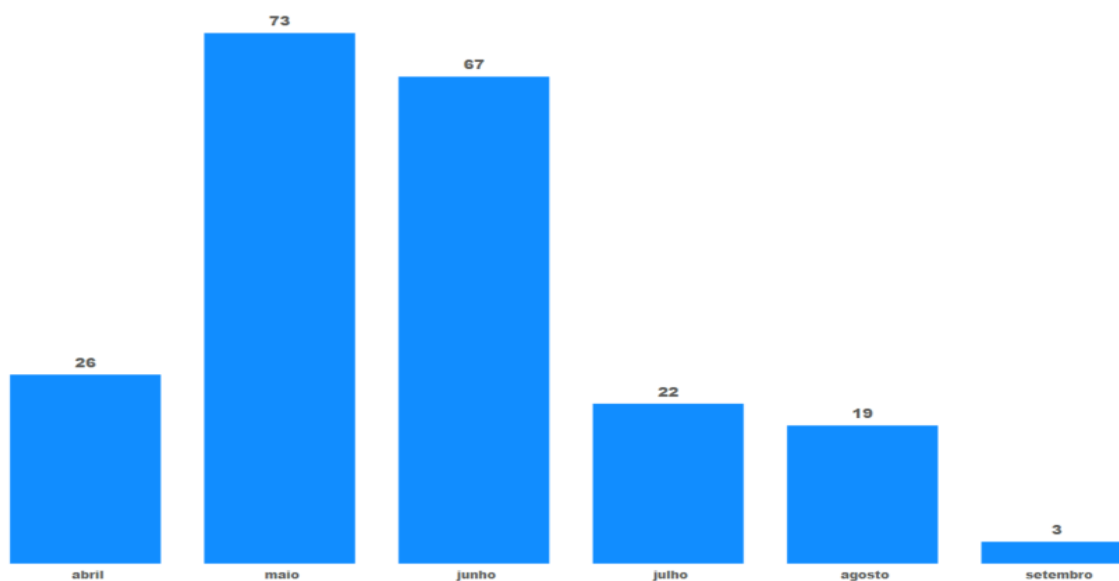
3. A ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO

Levantamento realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí em 219 redes de ensino dos 224 municípios do Piauí apontou que 95% (210) delas ofertaram atividades pedagógicas não presenciais no ano de 2020. As 9 redes que optaram pela reposição da carga horária de forma presencial ao final do período de emergência justificaram a ausência de atividades em razão da desorganização da gestão anterior, da inexperiência com o ensino remoto, da ausência de técnicos capacitados e da convicção de que tal modalidade de ensino geraria desigualdades e excluiria alunos (PIAUÍ, 2021b).

Dos 224 municípios piauienses, 116 organizam-se em Sistema Municipal de Ensino e 108 vinculam-se ao Sistema Estadual de Ensino do Piauí (PIAUÍ, 2021a), dos quais 107 (92%) e 103 (95%), respectivamente, participaram do levantamento do TCE-PI. Os primeiros organizam seus calendários escolares conforme suas realidades locais; os demais observam as normas estabelecidas pelo Conselho Estadual de Educação do Piauí (CEE/PI) (PIAUÍ, 1999). O reinício das atividades escolares, por conseguinte, dependia de atos normativos expedidos por instâncias diferentes; em uns, dos Conselhos Municipais de Educação ou dos órgãos executivos da educação municipal, em outros, do Conselho Estadual de Educação, cabendo aos gestores das unidades escolares adotar as medidas propostas ou justificar a impossibilidade de execução das atividades não presenciais aos respectivos conselhos (PIAUÍ, 2020b).

No levantamento do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (PIAUÍ, 2021b), como exposto na Figura 1, o início das atividades remotas em 26 (12%) municípios ocorreu em abril de 2020, em 73 (35%) em maio, em 67 (32%) em junho, em 22 (10%) em julho, em 19 (9%) em agosto e em 3 (1%) em setembro.

Figura 1 – Início das atividades remotas nos municípios piauienses



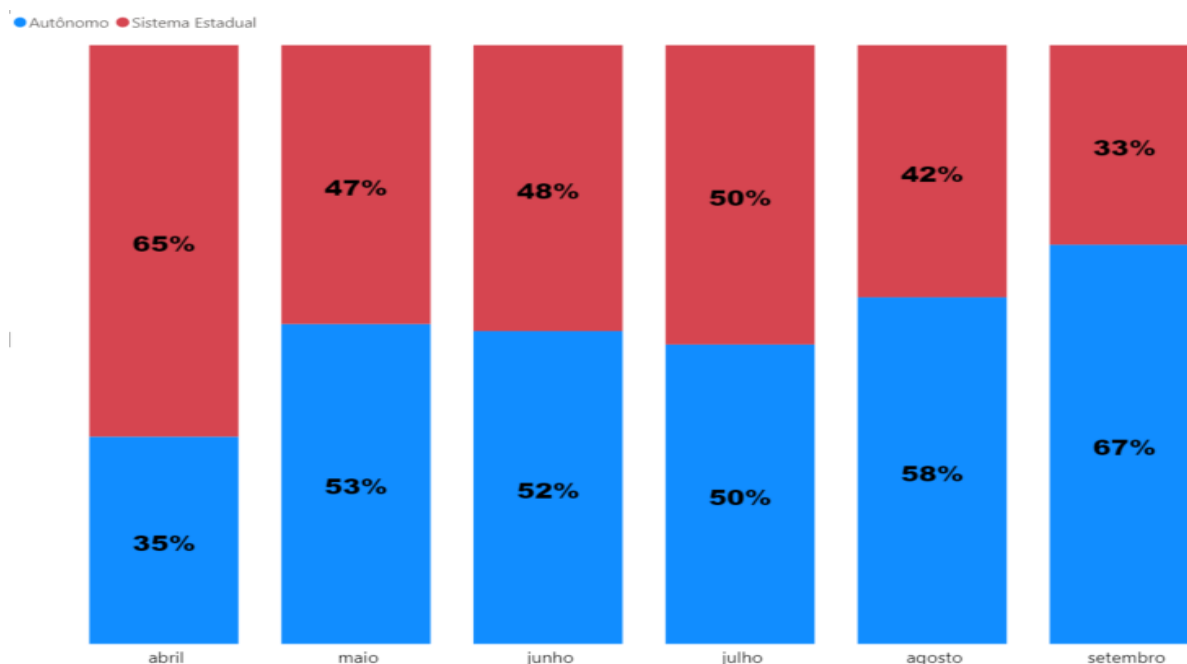
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do levantamento realizado pelo TCE/PI (PIAUÍ, 2021b).

Esses números mostram que nenhum município piauiense ofereceu atividades pedagógicas remotas no mês de março de 2020, atendendo à recomendação constante no Decreto Estadual nº 18.884/2020, de 16 de março de 2020 (PIAUÍ, 2020d), para suspensão total das aulas pelo prazo de quinze dias. No mês de abril, 12% dos participantes do levantamento iniciaram as atividades remotas, quando já havia permissão do governo do estado, regulamentos dos conselhos nacional e estadual de educação por meio, respectivamente, da Nota de Esclarecimento de 18 de março de 2020 (BRASIL, 2020a) e da Resolução nº 061/2020, de 26 de março de 2020 (PIAUÍ, 2020b), além da recomendação do MP/PI (PIAUÍ, 2020h), que conferiam legalidade ao regime especial de aulas não presenciais na educação básica.

No mês de maio, 35% dos municípios passaram a oferecer atividades pedagógicas de modo remoto. Nesse momento, a Medida Provisória nº 934, em 1º de abril de 2020, já havia dispensado os estabelecimentos de educação básica do cumprimento dos dias letivos de trabalho escolar (BRASIL, 2020d) e o Parecer CNE/CP nº 05/2020, de 28 de abril de 2020, estabelecia as alternativas para o cumprimento da carga horária mínima anual de 800 horas (BRASIL, 2020b). Outros 32% seguiram o mesmo caminho em junho, quando o Parecer, homologado pelo Ministro da Educação, passou a ter força normativa. Os 20% restantes só optaram pela oferta a partir de julho.

Dos pioneiros na oferta das atividades pedagógicas, como demonstrado na Figura 2, 65% eram vinculados ao Sistema Estadual de Ensino e 35%, autônomos. Nos demais meses, a situação se inverteu com os que estavam organizados em sistema municipal sendo maioria em todos os meses ou igual, como ocorreu em julho, aos vinculados ao Sistema Estadual de Ensino.

Figura 2 – Início das atividades pedagógicas remotas no ano de 2020 entre municípios piauienses autônomos e vinculados ao Sistema Estadual de Ensino.



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

De qualquer modo, o que os dados mostram é que o reinício das atividades tanto nos municípios autônomos como nos vinculados ao Sistema Estadual de Ensino ocorreu, principalmente, nos meses de abril a junho, com 78% dos primeiros e 81% dos demais. Isso, ao tempo em que mostra que o início do oferecimento de atividades pedagógicas remotas no ano de 2020 nos municípios piauienses não teve relação com a organização da educação municipal, por outro, revela que a legislação e normativas dos órgãos federais e estaduais de educação não foram atendidas no mesmo momento por todos, evidenciando que outros fatores influenciaram na decisão de iniciar as aulas na modalidade não presencial como alternativa à suspensão das atividades. Examina-se, a seguir, a influência do legado das políticas prévias nessas escolhas.

4. O LEGADO DAS POLÍTICAS PRÉVIAS

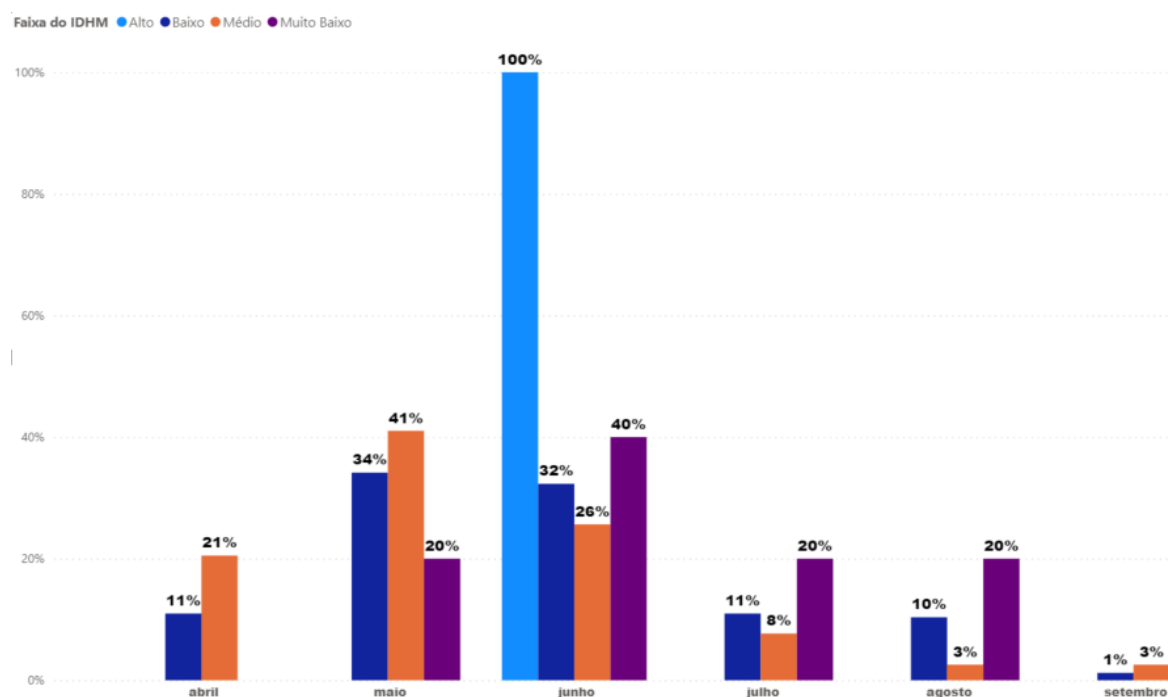
As atividades educacionais têm sido consideradas por organismos internacionais, a exemplo da Organização das Nações Unidas, como um fator de desenvolvimento social (PNUD; IPEA; FJP, [2021]), inclusive sendo uma das dimensões do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma das principais medidas da qualidade de vida dos países, e do seu correlato para os municípios, o IDHM. Este, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD Brasil), pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pela Fundação João Pinheiro (FJP), a partir de dados do Censo Demográfico de 2010, sintetiza em números o desenvolvimento dos municípios brasileiros, considerando os componentes

de longevidade, educação e renda e pode variar entre 0 e 1, classificando os municípios em: desenvolvimento humano muito baixo, de 0 a 0,499; baixo, de 0,500 a 0,599; médio, de 0,600 a 0,699; alto, de 0,700 a 0,799 e muito alto, a partir de 0,800 (PNUD; IPEA; FJP, [2021]).

A educação é medida pela escolaridade da população adulta (18 anos ou mais com o ensino fundamental completo) e pelo fluxo escolar da população jovem, a partir da média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental regular, de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo (PNUD; IPEA; FJP, [2021]). Logo o acesso à educação é um dos fatores que, ao lado da saúde e renda, define o desenvolvimento de um município, conseqüentemente, seu nível expressaria também os esforços da municipalidade para oferecer as atividades educacionais necessárias à alfabetização e à aprendizagem.

O desenvolvimento dos municípios que iniciaram as atividades educacionais em abril era médio (21%) e baixo (11%); em maio, médio (41%), baixo (34%) e muito baixo (20%); em junho, alto (100%), médio (26%), baixo (32%) e muito baixo (40%); em julho, médio (8%), baixo (11%) e muito baixo (20%); em agosto, médio (3%), baixo (10%) e muito baixo (20%); em setembro, médio (3%) e baixo (1%).

Figura 3 – Percentual de municípios por mês de início das atividades remotas no ano de 2020, segundo a faixa de IDHM.



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

Municípios com nível de desenvolvimento diferente, até mesmo com situações extremas, muito baixo e alto, iniciaram as atividades no mesmo momento. É verdade que todos com nível alto começaram

as atividades remotas em junho de 2020 e que mais da metade dos pertencentes às faixas médio, baixo e muito baixo começaram entre os meses de maio e junho. Todavia, o que se constata é que alunos residentes em localidades com níveis de desenvolvimento diferentes iniciaram as aulas no mesmo momento e mesmo alguns morando em municípios com baixo índice de desenvolvimento começaram antes daqueles moradores de localidades com alto IDHM.

Desse modo, o legado do desenvolvimento, medido pelo IDHM, se, por um lado, mostrou-se limitado para definir o início da atividade educacional por via remota, vez que municípios com diferentes níveis de desenvolvimento iniciaram no mesmo mês, por outro, expôs a relação das políticas presentes com as escolhas anteriores.

Na dimensão da educação, salvo a capital, os municípios piauienses estão no ranking nacional entre a 144ª e a 450ª posição. Têm todos eles, nela, o menor resultado entre as três avaliadas e, dentre os participantes do levantamento, em 215 (98%), essa é menor do que 0,599, ou seja, na faixa de baixo e muito baixo de desenvolvimento, dos quais 79% nessa última. É nessas faixas que estão, inclusive, os 9 municípios que optaram por não oferecer atividades remotas no ano de 2020.

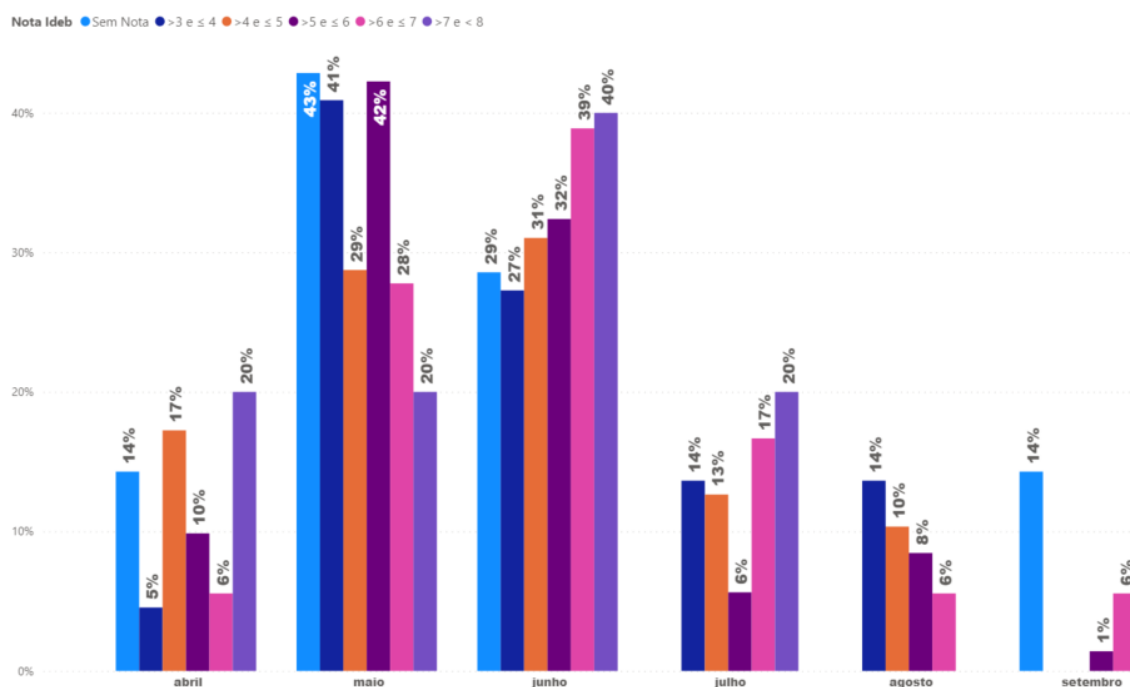
Nesse contexto, as condições educacionais, medidas pelo IDHM, não favoreceriam a adoção imediata de estratégias para reiniciar as atividades pedagógicas, ficando, a maioria, mesmo os que exerciam a autonomia na organização de sua educação, aguardando que houvesse determinações ou mesmo regulamentos e normas dos órgãos superiores.

Outro legado é a qualidade da educação medida pelo Ideb. Esse indicador, que varia entre zero e 10, 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. A avaliação envolve todas as unidades e redes de ensino, contudo nem todas têm seus resultados divulgados pelo INEP, seja em razão de não terem participado do Saeb, seja por não terem atendido aos requisitos necessários para ter o desempenho calculado (INEP, [2021]).

Nos municípios piauienses participantes do levantamento do TCE, conforme dados do INEP (2020), o Ideb em 2019 variou de 3,3 a 7,5, estando 81% com nota menor que o Ideb da rede pública nacional dos anos iniciais, que é de 5,7, e 69% menor que o Ideb estadual de 5,4.

O Ideb dos municípios que iniciaram as aulas em abril, como demonstrado na Figura 4, era desde uma parcela (14%) dos que não tiveram notas do Ideb divulgadas até daqueles com nota maior que 7,0 e menor que 8,0 (20%). Nos demais meses, a situação se repetiu: em maio, houve desde municípios sem Ideb (43%) até do grupo dos que têm nota de 7,0 a 8,0 (20%); em junho, também, havendo desde 29% dos sem Ideb até 40% dos que têm entre maior que 7,0 e menor que 8,0. Nos meses seguintes, as representações foram, paulatinamente, reduzindo, havendo em julho ainda 20% dos municípios da maior faixa de Ideb no estado (entre 7,0 e 8,0), em agosto 14% dos da faixa de maior que 3 e menor ou igual a 4, e em setembro, 14% dos sem nota no Ideb ao lado de 6% dos que têm nota maior que 6,0 e menor ou igual a 7,0.

Figura 4 – Percentual de municípios por mês de início das atividades remotas no ano de 2020, segundo a nota do Ideb.



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

Municípios com notas diferentes do Ideb iniciaram as atividades pedagógicas remotas em um mesmo momento, sendo que o maior percentual de cada grupo iniciou nos meses de maio e junho, quando foram suspensas as restrições institucionais ao ensino por via remota com normativas dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação e previsão legal com alterações na LDB e homologação do Parecer CNE/CP nº 05/2020.

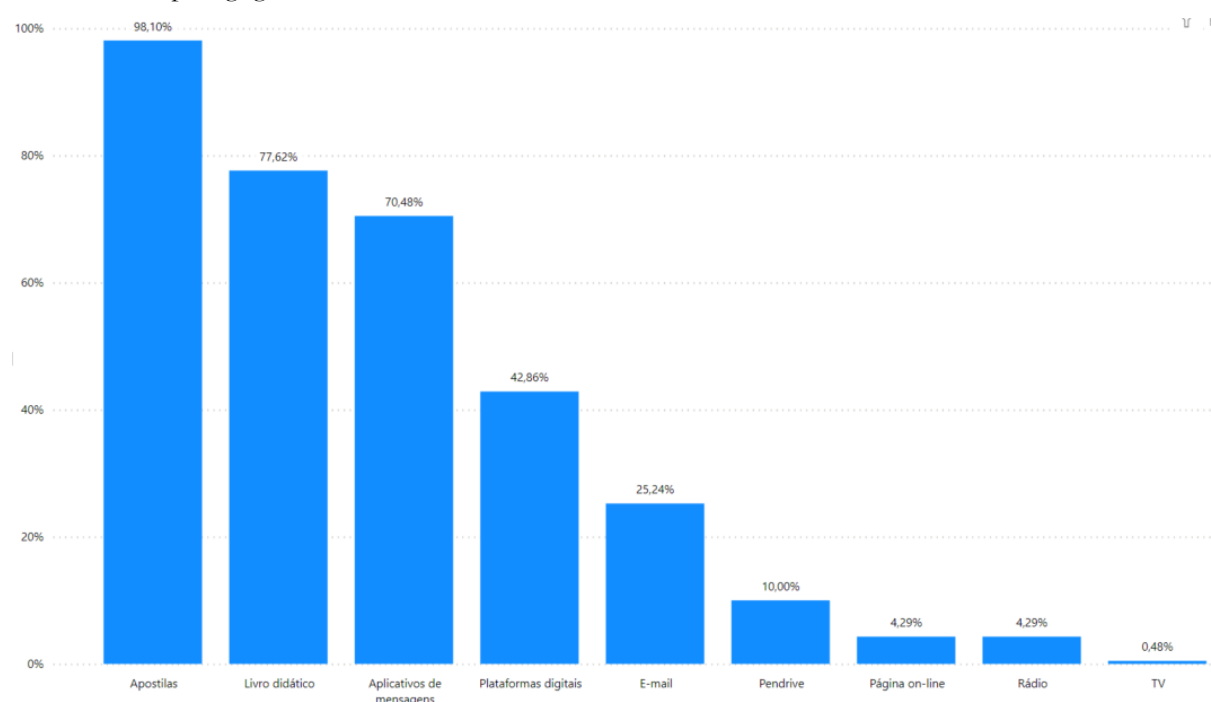
Desse modo, o legado da qualidade da educação, medida pelo Ideb, não determinou o momento da escolha da ação, vez que municípios com mesmo Ideb iniciaram em épocas diferentes e outros com Ideb diferente iniciaram no mesmo mês. Entretanto evidenciou o padrão de adoção das medidas educacionais, primeiro com a maioria dos municípios optando por iniciar em maio e junho e, segundo, com a maioria dos de melhores índices (maior que 6,0) adotando providências em junho.

Portanto o legado das políticas prévias, configuradas no IDHM e no IDEB, revelou-se limitado para determinar o momento de iniciar as atividades pedagógicas por via remota, mas evidenciou a relação das políticas presentes com as escolhas anteriores, bem como o padrão das ações educacionais nos municípios piauienses.

Outro legado é o acesso à internet e aos equipamentos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). Conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD contínua), no Brasil, esses equipamentos estão disponíveis em 67% dos domicílios e, no Piauí, apenas em

61,4%, sendo o estado, ao lado do Maranhão, com o menor percentual de acesso à rede mundial de computadores (IBGE, 2018). Os municípios iniciaram suas atividades, como no universo da investigação do Instituto Rui Barbosa (2020), utilizando estratégias *on-line* e *off-line* em 82,85% (174) dos participantes do levantamento do TCE/PI, 0,95% (2) só *on line* e 16,19% (34) apenas *off-line*. A estratégia principal, como consta na Figura 5, utilizada por 98,10% dos municípios, foram as apostilas, seguidas dos livros didáticos (77,62%), aplicativos de mensagens (70,48%), plataformas digitais (42,86%), e-mail (25,24%), *pen drive* (10%), página *on-line* (4,29%), rádio (4,29%) e televisão (0,48%).

Figura 5 – Frequência das estratégias utilizadas pelos municípios piauienses para oferta de atividades pedagógicas de forma remota, no ano de 2020.



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

A prevalência das atividades *off-line*, especialmente as apostilas e livros didáticos, evidencia as dificuldades de acesso à internet e aos equipamentos de TIC, constituindo-se um legado definidor das estratégias pedagógicas e, conseqüentemente, do início das atividades. Esse legado, comum a outras regiões do Brasil, como atestado no estudo “A educação não pode esperar” (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2020), se, por um lado, restringiu as escolhas dos dirigentes municipais de educação, levando-os a adotar outras alternativas, por outro, evidenciou os esforços da maioria dos municípios para oferecer, dentro das condições existentes, atividades pedagógicas, mediadas ou não por equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, sem aguardar o fim da pandemia para repor a carga horária de forma presencial.

Portanto o legado do desenvolvimento, medido pelo IDHM, e o da qualidade, medida pelo Ideb, mostraram-se limitados para definir o momento de reinício das atividades educacionais por via remota nos

municípios piauienses, mas o acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia da informação e comunicação condicionou a escolha da oferta das atividades mais por meio de estratégias *off line* do que *on line*. Assim, ao tempo em que o legado do desenvolvimento e da qualidade evidenciou a relação das políticas presentes com as escolhas anteriores e com o padrão das medidas educacionais, o acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia da informação mostrou-se definidor das estratégias adotadas e, supõe-se, da decisão do momento de iniciar as atividades.

CONCLUSÃO

Este trabalho investigou o momento em que os municípios piauienses iniciaram a oferta de atividades pedagógicas por vias remotas, no período de suspensão das aulas presenciais em face da pandemia causada pela Covid-19. Examinou-se, com base em fontes documentais, a relação dessa decisão com a definição das regras formais, a organização educacional, o desenvolvimento do município, medido pelo IDHM, a qualidade da educação mensurada pelo Ideb e o acesso à internet e aos equipamentos de TIC.

A escolha das alternativas de ação é a etapa de formulação de uma política pública em que a solução do problema eleito como prioritário pelo governo é selecionada, considerando os resultados desejados, os instrumentos disponíveis e a ação legitimada pelo discurso. Esses dependem de fatores político-institucionais como as regras formais e o legado das políticas anteriores.

O reinício das atividades pedagógicas nos municípios piauienses, após a suspensão determinada pelas medidas de distanciamento social para o enfrentamento da Covid-19, amparou-se em normativas federais, estaduais e municipais que indicavam alternativas que preservavam o isolamento desejado e garantiam a continuidade das ações educativas. Estas iam desde a reposição das aulas após o período pandêmico até a permissão para a oferta de atividades mediadas ou não por tecnologias digitais de informação e comunicação durante as medidas restritivas.

A maioria dos municípios, conforme levantamento do TCE/PI, escolheu oferecer atividades de forma remota durante a pandemia, sendo que uns (12%) iniciaram no mês de abril, quando já havia regulamentação dos conselhos nacional e estadual de educação e recomendação do MP/PI, outros (35%) no mês de maio, após a vigência da Medida Provisória nº 934/2020 e a expedição do Parecer CNE/CP nº 05/2020, outros (32%) em junho, depois da homologação do Parecer pelo ministro da Educação e os 20% restantes a partir de julho.

A concentração no período de abril a junho ocorreu tanto em municípios organizados em sistemas de ensino, autônomos, como nos vinculados ao Sistema Estadual de Ensino. Isso mostra que a decisão da oferta por meio da modalidade a distância não teve relação com a organização da educação municipal e que mesmo a legislação e normativas dos órgãos federais e estaduais de educação não foram atendidas no mesmo momento por todos, evidenciando a influência de outros fatores.

O início da maioria dos municípios nos meses de abril a junho também independeu do nível de desenvolvimento humano e da qualidade da educação dos municípios, havendo tanto alguns com mesmos índices que começaram as atividades em momentos diferentes quanto outros que tinham índices diferentes e começaram no mesmo momento. Isso mostrou que esses legados eram limitados para condicionar as escolhas dos governantes, ainda que revelassem a relação das políticas presentes com as escolhas anteriores e com o padrão de adoção das medidas educacionais.

O acesso à internet e aos equipamentos de tecnologia da informação e comunicação, contudo, condicionou a escolha da oferta das atividades mais por meio de estratégias *off line* do que *on line* e, conseqüentemente, o momento de iniciar as atividades.

Portanto o início das atividades educacionais por via remota nos municípios piauienses está relacionado mais às definições das regras formais e ao acesso à internet e às tecnologias de informação e comunicação, do que à organização educacional, ao desenvolvimento do município, medido pelo IDHM, e à qualidade da educação mensurada pelo Ideb.

A escolha das alternativas de ação, assim, está associada às condições de implementação das medidas eleitas para solucionar o problema integrante da agenda, sendo as restrições institucionais, representadas pelas “regras do jogo”, e as políticas anteriores, corporificadas no acesso à internet e às tecnologias de informação e comunicação, definidoras da opção da provisão da política pública de educação.

É preciso, contudo, prosseguir na investigação não apenas examinando outras restrições institucionais e outros legados, como também outros fatores condicionantes, tais como a competição político-eleitoral e a ideologia política dos municípios para que, com isso, se possa compreender como são providas as políticas públicas pelos municípios, especialmente como são feitas as escolhas das alternativas de ação pelos governantes.

REFERÊNCIAS

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. 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. Acesso em: 13 jun. 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. 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 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.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio Pnad**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?=&t=publicacoes>. Acesso em: 13 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice de Desenvolvimento Humano**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 13 out. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **IDEB – Resultados e Metas**. Brasília, 15 set. 2020. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>. Acesso em: 07 nov. 2020.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Nota Técnica Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb**. [2021]. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concecaoIDEB.pdf. Acesso em: 07 nov. 2020.

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. Acesso em: 26 jun. 2020.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **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.

PIAUI. Lei nº 5.101, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Piauí**, Teresina, PI, 25 nov. 1999. Disponível em: <http://www.ceepi.pro.br/Norma%20estadual/1999%20Lei%205.101%20-%20LDB%20estadual.doc>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PIAUI. 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%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%202020/087-20-Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CEEPI-Covid19-Calend%C3%A1rio%20e%20outras%20provid%C3%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%87O-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-SUSPENSÃO-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. 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. 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. 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.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDMH Metodologia**. Brasília: [2021]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>. Acesso em: 21 jul. 2021.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte. **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.

Contribuições dos autores:

Gilson Araújo: Pesquisa bibliográfica, análise documental e redação do artigo.

Guiomar Passos: Redação e revisão crítica do artigo.
