

Governança educacional em cenário pandêmico: mapeamento das ações públicas no estado do Amazonas

Camila Ferreira da Silva ^a 

Michelle de Freitas Bissoli ^b 

Caroline Oliveira da Silva ^c 

Miriane Feitoza dos Santos ^d 

Resumo

Com o objetivo de analisar o desenho da governança educacional para a Educação Básica, que se materializou no primeiro ano da pandemia de Covid-19, no Amazonas, o artigo retoma e analisa as tomadas de decisões do poder público sobre as redes municipal e estadual de ensino da capital e do estado, entre março de 2020 e fevereiro de 2021. A partir da Sociologia da Ação Pública, e de uma abordagem qualitativa, o estudo que serve de base para esse artigo – levado a cabo por pesquisadoras da área da Educação da Universidade Federal do Amazonas, a partir de uma revisão integrativa da literatura especializada, de mapeamento e de análise das ações das secretarias de Educação de Manaus e do Amazonas – reconstruiu os caminhos consolidados no campo educacional em um dos epicentros da pandemia no país. Os dados são reveladores da complexa teia de agentes públicos e privados que engendram a governança aqui investigada, das tensões entre as idas e as vindas em torno da retomada das aulas presenciais, bem como dos modelos de ensino alternativos para o cenário pandêmico e do aprofundamento das parcerias público-privadas.

Palavras-chave: Governança. Ação Pública. Educação Básica. Pandemia.

^a Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Manaus, AM, Brasil.

^b Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Manaus, AM, Brasil.

^c Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação, Manaus, AM, Brasil.

^d Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Educação, Manaus, AM, Brasil.

Recebido em: 02 fev. 2022

Aceito em: 14 fev. 2023

1 Introdução

Em 2020, o Brasil, em meio ao cenário pandêmico que se espalhou, rapidamente, pelo mundo, experimentou o aprofundamento de desigualdades sociais e de crises de diferentes ordens (sanitária, política, econômica e humanitária). Tal aprofundamento tem sido acompanhado, desde então, pelo desnudar das distâncias sociais e da vulnerabilidade a que determinados grupos e populações inteiras estão submetidos cotidianamente (SANTOS, 2020). Se as condições de vulnerabilidade social são anteriores à pandemia, a literatura especializada sobre o tema tem mostrado que a segunda tem potencializado a primeira. Dessa forma, evidencia-se um elemento que havíamos, há muito, naturalizado e tornado quase invisível em nossa sociedade capitalista: os grupos sociais vivenciam de maneiras distintas os panoramas de época.

Para mulheres e negros/as, comunidades indígenas e quilombolas, trabalhadores informais, vendedores ambulantes, sem-teto ou moradores em situação de rua, moradores de lugares precários, refugiados, deficientes físicos, idosos, entre outros, a pandemia e o isolamento social ganharam outros contornos. Oliveira (2020) e Soto (2020) demonstram que, apesar de a pandemia configurar-se como um fenômeno global, os países e os grupos sociais são, distintamente, afetados por ela. Valemo-nos dessa compreensão das diferenças e das desigualdades como sustentáculos das formas como experienciamos a pandemia para tratar das regiões brasileiras, mais especificamente, da região Norte, e do estado do Amazonas, de forma particular. Cruzando os dados epidemiológicos das doenças respiratórias com os indicadores socioeconômicos e com as condições da assistência em saúde da região Norte, Mendonça *et al.* (2020) revelam que as sucessivas crises pelas quais a região tem passado, desde o início da pandemia, são frutos de um histórico de desamparo político, que se expressa no baixo número de médicos e de demais profissionais de saúde, leitos de Unidades de Terapia Intensiva (UTI) e materiais e equipamentos hospitalares.

A questão regional, já consolidada na literatura sobre a formação social do Brasil, ganha centralidade frente ao cenário pandêmico e às desigualdades que acabam por transformar regiões, estados e municípios em verdadeiros epicentros da pandemia. A Educação mostrou-se um dos principais campos afetados pela pandemia e, nesse sentido, um vértice para as análises em torno das desigualdades sociais e educacionais. De acordo com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2020), mais de 190 países tomaram decisões ligadas à suspensão das atividades presenciais e ao fechamento das escolas, ainda em 2020, frente ao avanço do coronavírus. Os replanejamentos, a partir dessa suspensão, deram origem a uma

governança educacional em cenário pandêmico ao redor do mundo (GARCÍA; WEISS, 2020).

No estado do Amazonas, essa conjuntura desencadeou diversas decisões do poder público, que objetivavam a retomada do ensino na Educação Básica, as quais passaram a abarcar tanto ações diretamente ligadas à continuidade das aulas de forma remota quanto ações voltadas à assistência aos estudantes e às suas famílias, buscando garantir a sua permanência. Com base nesse preâmbulo, nosso objetivo geral consistiu em analisar o desenho da governança educacional para a Educação Básica, que se materializou no primeiro ano da pandemia de Covid-19 no estado do Amazonas. Para tal, o artigo retoma e analisa as tomadas de decisões do poder público sobre as redes municipal e estadual de ensino da capital e do estado, entre março de 2020 e fevereiro de 2021, a partir das ações da Secretaria Municipal de Educação de Manaus (Semed-Manaus) e da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do ensino do Amazonas (Seduc-AM).

2 A pandemia de Covid-19 e suas reverberações na Educação

Se entre o final de 2019 e o início de 2020 todo o mundo voltou sua atenção ao alastramento da pandemia de Covid-19, e suas consequências avassaladoras, a preocupação com os sistemas educativos e a necessidade de garantir o direito à Educação para crianças, jovens e adultos, nesse cenário, datam também do início da pandemia. Atrelado à garantia à vida, o direito à Educação passou a ocupar a centralidade dos debates no campo científico, por parte dos intelectuais da Educação, bem como no campo político, por parte do poder público e dos movimentos sociais. Isso deveu-se ao primeiro impacto da pandemia sobre os sistemas educativos: o fechamento das escolas e a suspensão de todas as atividades presenciais em diferentes países (MACEDO, 2021; OZER, 2020).

A necessidade emergencial de pensar alternativas para os mais diferentes campos da nossa vida em sociedade compeliu governos de todo o mundo, em blocos ou de forma individual, a desenhar, de um lado, decisões de combate ao avanço da pandemia (como o distanciamento social, o *lockdown*, bem como a ratificação das recomendações da Organização Mundial da Saúde) e, de outro, decisões direcionadas para a continuidade das mais diferentes atividades e setores. Conforme assevera Minto (2021), o campo educacional foi tomado por um senso de urgência determinante para que o chamado “ensino remoto

emergencial” fosse compreendido como uma espécie de imperativo, com vistas a mitigar os impactos negativos, que seriam ocasionados pela suspensão das aulas presenciais nas escolas e nas Instituições de Ensino Superior (IES).

No Brasil, para além do aprofundamento da participação do setor privado, dos organismos internacionais e do terceiro setor nas decisões no campo da Educação, a pandemia escancarou uma forte onda anti-intelectualista, que nega as bases e as recomendações do campo científico (BELTRÃO *et al.*, 2020; FIGUEIREDO FILHO; SANTOS, 2021) – o negacionismo tem, portanto, desempenhado papel decisivo tanto no âmbito da saúde pública e do combate à pandemia propriamente dito (sobretudo com a multiplicação de grupos antivacina e de adeptos de tratamentos sem eficácia comprovada cientificamente), quanto nos demais campos sociais (a exemplo da Educação e da economia). Estamos diante de uma combinação de negação e de negacionismo. A primeira refere-se às estratégias de minimização dos fatos, desprezo e impossibilidade de crer na realidade (como as pessoas que deixaram de ver os noticiários no auge da pandemia), enquanto o segundo se refere a uma ação instituída, deliberada a partir do império das *fake news* produzidas pela máquina estatal e da negação da gravidade da pandemia – essas duas vias são altamente virulentas e atravessaram, simultaneamente, a realidade dos sujeitos, contribuindo para a consolidação de visões e de práticas descoladas da realidade (JORGE; MELLO; NUNES, 2020). Temos, então, esse período que acabou por acentuar falta de sintonia entre as políticas públicas de Educação e de saúde, ambos os campos diretamente influenciados pelo alcance desse cenário de negacionismo.

Na Educação, o ensino remoto e a recentralização das tecnologias ganharam um tom salvacionista. Porém, acentuaram, por outro lado, as limitações da universalização do modelo remoto emergencial, em função das desigualdades sociais e de acesso à internet e aos recursos tecnológicos necessários para que crianças, jovens e adultos, matriculados nas escolas e nas IES, em todo o país, pudessem, de fato, continuar a acompanhar as aulas (CARDOZO, 2022; GOMES *et al.*, 2021).

A Educação passou a expressar as desigualdades educacionais de forma mais escancarada no cenário pandêmico. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) indica que pouco mais de 20% dos domicílios em todo o país, não têm acesso à internet – o que equivale a, aproximadamente, 15 milhões de lares. Nas residências em que o acesso à internet foi constatado (79%), o aparelho mais utilizado é o celular, que, em grande parcela, é compartilhado entre os membros das famílias (IBGE, 2018). Essa realidade incidiu, diretamente,

sobre o campo educacional, a partir do alastramento da pandemia, obrigando o poder público a desenhar uma governança preocupada em equacionar diferentes polos que deveriam ser compreendidos de forma integrada, tais como: a necessidade de continuidade do ano letivo; o enfrentamento do acesso desigual às ferramentas necessárias para o ensino remoto; a formação continuada e a garantia das condições de trabalho dos/as professores e demais profissionais da Educação, e a preservação da vida, que se colocava como questão primeira e da qual todas as anteriores dependem.

Com base no Painel de Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia (BRASIL, 2021)¹, 99,3% das escolas de Educação Básica de todo o país, entre públicas e privadas, suspenderam as atividades presenciais, em 2020, como medida de enfrentamento da pandemia de Covid-19. A média nacional de dias de aulas suspensas foi 279,42 e, quando analisamos, comparativamente, as redes pública e privada, temos o seguinte quadro: as escolas públicas brasileiras suspenderam as aulas por uma média de 287,47 dias, enquanto as escolas privadas o fizeram por 247,73 dias (BRASIL, 2021).

É, ainda com base nesse monitoramento, que podemos observar o quadro nacional de estratégias não presenciais adotadas nas escolas de Educação Básica². Cerca de 98% das escolas, em todo o país, adotaram estratégias desse tipo e, dentre as escolas públicas, a rede estadual apresentou maior percentual de utilização de estratégias não presenciais frente à rede municipal, embora ambas tenham desenvolvido estratégias junto aos professores e aos estudantes. As principais estratégias, junto ao corpo docente, são: i) as reuniões virtuais de planejamento, de coordenação e de monitoramento de atividades; ii) a reorganização/adaptação do planejamento; iii) o treinamento para uso de métodos/materiais dos programas de ensino não presencial; iv) a disponibilização de equipamentos para os professores (computador, *notebook*, *tablets*, *smartphones* etc.) e, por fim, v) o acesso gratuito ou subsidiado à internet em domicílio (BRASIL, 2021).

As principais estratégias junto aos estudantes englobaram, por sua vez: i) a manutenção de canal de comunicação com a escola (e-mail, telefone, redes sociais e aplicativo de mensagens); ii) a disponibilização de materiais de

¹ A pesquisa em questão contou com a resposta de 168.739 escolas de Educação Básica, em todo o país, o que representa 93,99% do total de escolas desse nível. Dentre as escolas públicas, o total de respondentes chega a 97,2% e, entre as escolas privadas, o total de respondentes é de 83,16% (BRASIL, 2021). Os dados podem ser visualizados na seguinte página eletrônica: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/index.html>.

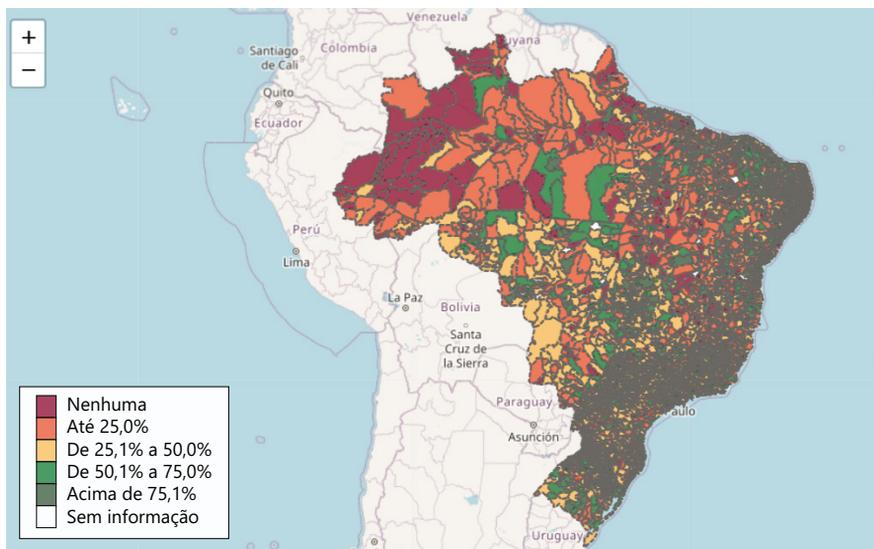
² No caso do estado do Amazonas, a pesquisa englobou 5.318 escolas de Educação Básica, o que equivale a 1.157.298 matrículas e a, aproximadamente, 61% do total de instituições escolares desse grau de ensino.

ensino-aprendizagem impressos (livros didáticos impressos, apostilas, atividades em folha etc.) para retirada na escola pelos alunos ou responsáveis e/ou entrega em domicílio; iii) a disponibilização de materiais de ensino-aprendizagem na internet (vídeos, *podcasts*, publicações em redes sociais, plataformas virtuais, aplicativos para celular); iv) a realização de avaliações e de testes, remotamente, pela internet ou com envio/devolução de material físico; v) o atendimento virtual ou presencial escalonado com os alunos, os seus pais ou os responsáveis; vi) suporte aos alunos, a seus pais ou aos responsáveis para a elaboração e o desenvolvimento de planos de estudos/estudos dirigidos; vii) a realização de aulas ao vivo (síncronas) mediadas pela internet, além de viii) aulas previamente gravadas, treinamento junto aos pais e aos alunos para utilizar as ferramentas tecnológicas e a transmissão das aulas via internet, TV ou rádio (BRASIL, 2021).

O desigual acesso à internet e aos recursos tecnológicos, com recortes decisivos de classe, raça e etnia, gênero e localização geográfica, desenhou experiências diversificadas ao longo dos anos letivos de 2020 e de 2021. Kenski (2015), ao analisar os impactos da liberação da internet no Brasil, nos últimos 20 anos, já refletia sobre os limites próprios da experiência nacional: a desigualdade nas condições de acesso e o uso dos recursos e dos dispositivos disponíveis na internet. A autora demonstra que os estados brasileiros com baixa capacidade de acesso às tecnologias também são aqueles que possuem as piores condições para seu uso.

Nesse sentido, a capacidade instalada, as condições materiais, econômicas e políticas têm colocado-se como elementos fundamentais na governança educacional que cada estado tem consolidado nesse período. A região Norte é aquela que aparece com menores percentuais de aulas síncronas em 2020, o que significa que, nessa região, as crianças, os jovens e os adultos da Educação Básica vivenciaram um ano letivo muito mais solitário, sem mediação professoral em tempo real, sem condições de socialização síncrona com os colegas de turma e, por isso, com uma necessidade de autonomia escolar muito mais acentuada. No caso do estado do Amazonas, nosso lócus de estudo, a Figura 1 revela que as aulas síncronas tiveram baixa ocorrência, mesmo na capital, Manaus (50,6%), e, em muitos municípios amazonenses, os dados apontam a não realização de aulas desse tipo, em 2020.

Figura 1 - Municípios que realizaram aulas ao vivo (síncronas) mediadas pela internet em 2020



Fonte: BRASIL (2021).

Talvez uma das explicações para o apelo ao retorno presencial na região Norte e no estado do Amazonas resida, exatamente, no parco alcance do ensino remoto ao universo de estudantes matriculados, sobretudo quando consideramos o interior do estado – espaço para o qual os desafios amazônicos, de espaço e de tempo, apresentam-se ainda mais imperativos. No ano de 2020, a partir de uma mirada que engloba escolas públicas e privadas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (BRASIL, 2021) aponta o seguinte quadro decrescente entre os cinco estados, mais o Distrito Federal, com maior percentual no que tange às escolas de Educação Básica que retornaram ao modelo presencial em algum momento daquele ano: Distrito Federal (25,67%), Rio Grande do Sul (22,76%), Espírito Santo (20,22%), Pernambuco (19,39%) e Amazonas (17,96%). Com sucessivas crises no seu sistema de saúde, transmutando-se em um dos epicentros da pandemia, o estado do Amazonas ganhou centralidade na cena pública e passou a ser o objetivo, por meio da governança educacional, em tempos de pandemia, em nosso estudo.

3 Nota metodológica: os caminhos para o mapeamento das ações públicas educacionais na pandemia

A partir da Sociologia da Ação Pública, de Lascoumes e Le Galès (2012b), e de uma abordagem de cunho qualitativo, o estudo que deu origem ao presente artigo se ocupou de mapear as tomadas de decisões do poder público para a Educação Básica no Amazonas, em cenário pandêmico. Para esses autores,

A sociologia do Estado e do governo se interessa há longo tempo pela questão das tecnologias de governo, entre estes os instrumentos da ação pública. Mas raramente esse tema é colocado no centro da análise. Os instrumentos de ação pública representam, portanto, um domínio ainda relativamente pouco explorado [...] A ação pública é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator. A noção de instrumento de ação pública (IAP) permite ultrapassar as abordagens funcionalistas que se interessam antes de tudo pelos objetivos das políticas públicas, por considerar a ação pública sob o ângulo dos instrumentos que estruturam seus programas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 20-21).

Desse modo, o mapeamento que realizamos incidiu, exatamente, sobre a ação pública no estado do Amazonas, seus instrumentos, direcionamentos, agentes e concepções que sustentaram tais ações. O primeiro ano da pandemia foi, então, tomado como recorte temporal do estudo e as páginas eletrônicas oficiais da Semed-Manaus e da Secuc-AM serviram de lócus para esse mapeamento. O *design* metodológico foi operacionalizado a partir das seguintes etapas:

- Revisão integrativa de literatura em torno dos temas correlatos à Educação na pandemia e ao cenário amazonense, em bases nacionais e internacionais – destacam-se três frentes de seleção de textos nessa etapa do estudo: i) publicações locais sobre a região Norte e o estado do Amazonas (com destaque para autores como MENDONÇA *et al.*, 2020; PALHARES, 2020; RATUSNIAK; MAFRA; SILVA, 2020; SANTOS, 2017); ii) publicações nacionais sobre a Educação no cenário pandêmico (a exemplo de BELTRÃO *et al.*, 2020; GALZERANO, 2021; MACEDO, 2021; OLIVEIRA, 2020) e iii) publicações internacionais sobre a Educação no cenário pandêmico (BATUBARA, 2021; GARCIA; WEISS, 2020; GOMES *et al.*, 2021; SANTOS, 2020)³;

³Optou-se por não construir uma seção unicamente dedicada à revisão de literatura nesse artigo, posto que os autores selecionados a partir da revisão integrativa são aqui utilizados de forma a auxiliarem nossas análises e discussões ao longo de todo o texto.

- Levantamento das ações dos governos do estado do Amazonas e do município de Manaus, no âmbito da Educação e das respectivas secretarias estadual e municipal de Educação, no período de março de 2020 a fevereiro de 2021;
- Organização e tratamento das informações e construção do banco de dados interativo do estudo, composto por 333 registros/notícias (170 levantados da página eletrônica da Seduc-AM; 93 mapeados a partir da página eletrônica da Semed-Manaus e 70 registros recolhidos dos veículos jornalísticos nacionais *online*);
- Categorização dos dados;
- Análise dos dados.

As três últimas etapas do estudo foram desenvolvidas a partir da Análise de Conteúdo, de Bardin (1995), e, nesse sentido, os registros escritos das notícias divulgadas nos sites do Governo do estado, da Prefeitura de Manaus, da Seduc-AM e da Semed-Manaus foram explorados com vistas a possibilitar as inferências e as interpretações em torno da ação pública e da governança voltadas para a Educação no primeiro ano da pandemia no Amazonas⁴.

O levantamento dessas ações levou-nos a refletir sobre as ações implementadas de enfrentamento da pandemia e de garantia do direito à Educação no campo educativo, espaço social altamente marcado por incertezas desde o início da pandemia. A análise da governança educacional na pandemia, portanto, considera o avanço do contágio, as crises que se somaram a ele e as respostas que o campo político foi desenhando para o campo educacional e, mais amplamente, para os direitos sociais (BERALDO; RISTER; PASSOS, 2020).

O fio epistemológico da Sociologia da Ação Pública permitiu-nos compreender não somente a ação governamental estrita, mas, também, os poderes, as lutas e os atores sociais, individuais ou coletivos, que compõem a arena política e os bastidores da construção das políticas públicas na sociedade contemporânea (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b). Os desafios de consolidar uma governança para a Educação em tempos de pandemia foram, aqui, analisados à luz de toda a rede de relações que sustentaram as tomadas de decisões para as escolas, para os profissionais da Educação, para os estudantes e para as suas famílias, entre 2020 e 2021, no Amazonas.

⁴Vale a pena sublinhar, ainda, que os resultados parciais do estudo foram apresentados na Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) de 2021, no GT-14 – Sociologia da Educação (SILVA, 2021).

4 Governança educacional e pandemia no Amazonas

No campo da Educação, o cenário pandêmico exigiu uma reorganização, às pressas, em meio às incertezas que se desenhavam no início do ano de 2020. A suspensão das atividades presenciais marcou os sistemas educacionais ao redor do mundo, os quais necessitaram, na sequência, de processos de replanejamento frente à configuração de combate à disseminação do vírus. García e Wiess (2020) demonstram como esse processo se deu nos Estados Unidos da América, onde, ainda no primeiro pico da pandemia, na primavera de 2020, mais de 55 milhões de crianças e de jovens menores de 18 anos ficaram em suas casas devido ao fechamento das escolas em todo o país. Na Turquia, o Ministério da Educação Nacional viu-se obrigado a agir, muito rapidamente, no sentido de fechamento das escolas e no incremento da infraestrutura da Educação a distância no país (OZER, 2020). Baturaba (2021), por sua vez, apresenta-nos a realidade do país com o maior índice de pacientes de Covid-19 no Sudoeste Asiático, a Indonésia, que também precisou adotar o ensino remoto e tem sofrido, desde então, com questões ligadas ao acesso, ao preparo de estudantes e de docentes para as tecnologias digitais, bem como em relação à capacidade das famílias de acompanhar o processo em suas casas. No Brasil, Macedo (2021) demonstra como a necessidade de fechamento das escolas não foi acompanhada por políticas públicas capazes de garantir a conectividade e o direito à Educação para toda a população em idade escolar.

Organizações supranacionais, universidades e seus pesquisadores, bem como governos locais e nacionais, passaram a publicizar seus encaminhamentos para as instituições e os sujeitos escolares, com vista a garantir o direito à Educação nesse cenário. Contudo, a pandemia acabou escancarando os limites sociais desse processo, uma vez que as desigualdades de várias ordens passaram a ganhar centralidade no acesso e na permanência aos formatos remotos de Educação em várias latitudes.

Galzerano (2021) aponta que, ainda nos primeiros meses de 2020, organismos internacionais elaboraram documentos com recomendações para o enfrentamento daquele momento – com destaque para o Banco Mundial (BM), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), *Harvard Global Education Innovation Initiative* e a organização sem fins lucrativos *HundrED* –, demarcando as desvantagens de um longo período com as escolas fechadas e sem atividades escolares para as crianças e para os jovens. No cenário brasileiro, registramos iniciativas e posicionamentos expressos em documentos, a partir de uma rede de instituições públicas e privadas, dentre as quais destacamos: Conselho Nacional de Educação (CNE), União Nacional

dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Movimento Todos pela Educação, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), universidades, pesquisadores e associações científicas⁵.

Isso desembocou na generalização do ensino remoto e na flexibilização curricular em todo o país, ao passo que, conforme asseveram Pletsch *et al.* (2020), os pareceres supracitados assentiram ações autônomas dos estados e dos municípios frente às suas especificidades. Nessa convergência, já se afigura a complexa teia de agentes envolvidos nas tramas e nas direções que as políticas públicas educacionais foram ganhando no contexto da pandemia. Essa antessala parece-nos apropriada para tomar à análise o caso do estado do Amazonas, na região norte do Brasil.

Em diferentes momentos, entre 2020 e 2021, o Amazonas tornou-se foco nacional e internacional, em função da disseminação do vírus, do colapso do sistema de saúde e também em função dos debates e das decisões em torno do retorno das aulas presenciais para a Educação Básica, a partir de uma onda ufanista de que “o pior já tinha passado”, que desencadeou comportamentos contrários às recomendações internacionais de combate ao vírus no Amazonas (ANDRADE *et al.*, 2021). Essa tensão entre as recomendações das agências internacionais e nacionais de saúde e as pressões para um retorno à pretendida “normalidade” ganhou centralidade no Amazonas, figurando entre os desafios enfrentados pelas secretarias municipal e estadual de Educação de Manaus e do Amazonas, no sentido da tomada de decisões para esse setor.

Com o primeiro caso confirmado no estado em 13 de março de 2020, a Figura 2, abaixo, explicita a velocidade com a qual as primeiras decisões foram tomadas: tivemos a suspensão das aulas nas escolas municipais, estaduais e privadas de Educação Básica, a partir de 16 de março de 2020, seguida, imediatamente, pela adoção do Programa “Aula em Casa”, uma parceria entre Seduc e Semed, anunciada 4 dias depois (em 20/03/2020), e levada a cabo por meio de 3 canais da TV Encontro das Águas; a Semed-Manaus anunciou, nesse primeiro mês, a antecipação do recesso escolar como medida para o enfrentamento da suspensão das aulas presenciais e dos reajustes que o calendário escolar viria, certamente, sofrer; ainda em março, observamos anúncio do programa de merenda da Semed-Manaus (“Nossa Merenda”), que tinha como objetivo continuar a prover as crianças e os jovens com a alimentação que se encontrava presencialmente na escola – o “Merenda em Casa”, da Seduc, foi anunciado em abril de 2020.

⁵As entidades científicas ligadas à Educação, no entanto, não foram ouvidas nos encaminhamentos legais homologados nesse processo (GALZERANO, 2021).

Figura 2 - Mapeamento das ações governamentais para a Educação em cenário pandêmico no estado do Amazonas – 1º semestre



Fonte: Elaboração própria, 2022.

Essas primeiras movimentações foram acompanhadas de dois elementos importantes para compreendermos os direcionamentos e os agentes que participaram das ações públicas para a Educação amazonense, em cenário pandêmico: formação de professores e especificidades da rede privada de ensino. Evidenciou-se uma preocupação com a formação continuada dos professores da rede pública de ensino, ainda em março de 2020, o que se justifica pela iminência de um ensino remoto para retomada do ano letivo que incidiria, fortemente, sobre o trabalho docente a partir de uma recentralização das tecnologias nos processos didáticos e comunicacionais entre professores, gestores, estudantes, famílias e comunidade escolar (PÔRTO JÚNIOR; SANTOS; SILVA, 2020). As iniciativas ligadas à formação continuada de professores ganharam corpo nesse primeiro semestre e continuam a ser desenvolvidas por meio de iniciativas como: parceria público-privada para acesso à Plataforma Saber+, que condensa materiais didáticos e cursos a distância com a certificação Escola Digital; promoção de *lives* e de rodas de conversa com grandes nomes de intelectuais locais, nacionais e internacionais, com o objetivo de discutir questões relativas aos desafios docentes trazidos pela pandemia; parceria com a Fundação Telefônica Vivo para formação docente, por meio da Plataforma Escolas Conectadas⁶.

No que tange ao setor privado de ensino, o *corpus* de notícias analisado demonstra que as principais questões que se colocaram para essas instituições nos primeiros seis meses de pandemia referiram-se a três polos principais: i) evasão e redução de mensalidades; ii) retomada das aulas presenciais e iii) condições de trabalho dos docentes. Esses polos, no entanto, não são exclusivos da realidade amazonense, posto que a literatura especializada vem apontando preocupações em torno dessas questões em todo o país, frente à pandemia (LIMA; SILVA JÚNIOR; COUTINHO, 2020). A evasão cresceu nas redes pública e privada de ensino, em meio à pandemia, colocando em xeque o direito de crianças e de jovens à Educação formal. Os movimentos de redução dos valores das mensalidades das escolas particulares no Amazonas objetivaram mitigar essa situação e chegaram a envolver o Ministério Público do Estado para a fixação das porcentagens de redução desses valores.

As pressões para a retomada das aulas presenciais nos setores privado e público, e as lutas dos sindicatos dos professores com relação às suas condições de trabalho, nesse cenário, estão entrelaçadas. O indicativo de greve dos professores, em agosto de 2020, conforme nos indica a Figura 2, é porta de entrada para o

⁶Para além da formação continuada, diretamente relacionada às questões educacionais e pedagógicas, tanto a Semed-Manaus quanto a Seduc-AM realizaram formações continuadas relativas à saúde mental dos docentes em tempos de pandemia. Destaca-se aqui o Projeto "Rede do Bem", cuja finalidade consiste em acolher os servidores da Semed, auxiliando-os no seu bem-estar biopsicossocial.

aprofundamento dos posicionamentos dos docentes com relação à retomada presencial das aulas, a qual foi compreendida pela categoria como precipitada e arriscada, posto que colocava todos os sujeitos escolares em risco de contaminação – importante destacar que os problemas enfrentados no retorno presencial do setor privado (julho de 2020) e do setor público (agosto de 2020, com o Ensino Médio) se relacionam com os números de docentes e de demais profissionais da Educação contaminados.

Outro aspecto que mereceu destaque na ação política-educacional no primeiro semestre de pandemia no Amazonas diz respeito às parcerias público-privadas. É preciso ter clareza de que esse tipo de parceria não se efetiva, exclusivamente, na pandemia, posto que tem sido a tônica do encaminhamento das questões educacionais no Brasil, desde a década de 1990, tendo se consolidado no cenário amazônico (SANTOS, 2017), porém, é preciso reconhecer que, durante a pandemia de Covid-19, tais parcerias expressaram a necessidade de reunir Estado e sociedade civil em tempos atípicos. No caso do estado do Amazonas, identificamos parcerias com as seguintes empresas e organizações não-lucrativas, durante o primeiro ano de pandemia: Fundação Telefônica Vivo, Instituto Natura, Instituto Inspirare, Pro Futuro, Fundação Vanzolini e Fundação “la Caixa”.

O principal debate que marcou a governança educacional nesse cenário diz respeito à pressão pelo retorno ao ensino presencial na Educação Básica no Amazonas. As idas e as vindas com essa questão ganham corpo ainda no primeiro semestre da pandemia, especialmente com o retorno efetivado na rede privada e no Ensino Médio na rede pública. Observemos o segundo semestre da pandemia e as ações que o marcaram no âmbito da Educação, por meio da Figura 3.

Figura 3 - Mapeamento das ações governamentais para a Educação em cenário pandêmico no estado do Amazonas – 2º semestre



Fonte: Elaboração própria, 2022.

O início desse segundo semestre contou com um movimento de avaliação do retorno presencial experimentado entre julho e agosto de 2020. O intuito desse processo avaliativo consistia em analisar as experiências nas escolas públicas e privadas, com o objetivo de planejar um possível retorno generalizado para todos os municípios e todas as etapas e as modalidades de ensino. As formações de professores sobre o ensino híbrido tomam forma nesse período exatamente porque o replanejamento para o segundo semestre pandêmico contemplava a intenção de oferta dessa forma de organização da oferta, com fases presenciais e fases remotas, com o uso do “Aula em Casa”⁷.

Figurando como um dos epicentros da pandemia no país, o estado do Amazonas continuou com o retorno paulatino das aulas presenciais e/ou híbridas no setor público – Ensino Fundamental (setembro de 2020) e no interior do estado (novembro e dezembro de 2020). Esse cenário foi, a exemplo do primeiro semestre, marcado por resistências das entidades representativas dos docentes frente aos perigos de um retorno presencial, ainda em um momento em que as vacinas não estavam disponíveis. A novidade, aqui, diz respeito à participação das famílias nesses movimentos de resistência. A segunda onda de Covid-19 no estado, entre final de 2020 e início de 2021, foi determinante para a suspensão desses modelos híbridos em janeiro de 2021 e para os desafios enfrentados no processo de planejamento do novo ano letivo – a abertura e o fechamento das matrículas nas escolas públicas foram expressões dessa problemática.

De modo geral, evidenciou-se, nesse primeiro ano de tomada de decisões sobre a Educação no Amazonas, uma governança pautada: i) nas relações entre as redes pública e privada de ensino e os setores empresarial e o terceiro setor; ii) nas idas e nas vindas com relação ao formato mais apropriado para a Educação, tendo sido experimentados os modelos remoto, a distância, híbrido e presencial, de acordo com as oscilações do avanço da pandemia no estado; iii) nas disputas em torno da formação e do trabalho docente, com especial atenção para a instabilidade entre ensino presencial e remoto e iv) no enfrentamento das contradições e das desigualdades sociais e educacionais, próprias do contexto amazônico que as crianças e os jovens matriculados nas escolas de Educação Básica enfrentaram.

⁷Importa destacar que o Programa “Aula em Casa” foi elemento pelo qual o Amazonas ganhou destaque nacional no primeiro ano da pandemia, tendo sido procurado por outros estados da federação para celebração de convênio para uso desse programa (Distrito Federal, Espírito Santo, Sergipe e São Paulo). Segundo reportagem de Palhares (2020), com esses convênios “Conteúdo feito para 40 mil alunos pode chegar a mais de 4 milhões em isolamento por causa do coronavírus”.

5 Conclusões

Governança envolve relações, sujeitos, disputas políticas e redes para as tomadas de decisões. Em um país, onde o governo federal minimizou a pandemia de Covid-19 desde o seu início, a gestão pública no âmbito da Educação nos níveis nacional, estadual e municipal lidou, necessariamente, com os impactos dessa crise de saúde. Portanto, no âmbito nacional, a relevância de estudos e de investigações que tomem à análise a ação do poder público para a Educação no cenário pandêmico repousa na necessidade de compreensão dos diferentes caminhos que foram sendo desenhados para lidar com a questão educacional na pandemia, frente a uma rachadura na interdependência federativa entre União, estado e municípios.

De modo geral, evidenciou-se, no primeiro ano de tomada de decisões sobre a Educação no Amazonas, na pandemia, uma governança pautada em quatro eixos principais: i) nas relações entre as redes pública e privada de ensino e os setores empresarial e o terceiro setor; ii) nas idas e nas vindas com relação ao formato mais apropriado para a Educação, tendo sido experimentados os modelos remoto, a distância, híbrido e presencial, de acordo com as oscilações do avanço da pandemia no estado e com as pressões sucessivas para a retomada presencial; iii) nas disputas em torno da formação e do trabalho docente, com especial atenção para as condições precárias que esses profissionais passaram a enfrentar com a instabilidade entre ensino presencial e remoto e iv) no enfrentamento das contradições e das desigualdades sociais e educacionais, próprias do contexto amazônico, que as crianças e os jovens matriculados nas escolas de Educação Básica aqui enfrentam e que foram aprofundadas durante a pandemia.

Reconhecemos as dificuldades de desenvolver uma governança educacional coerente em tempos de incertezas, como tem sido o da pandemia. A complexidade dada frente à teia de sujeitos, de instituições e de projetos educacionais e de sociedade em disputa incidiu, diretamente, sobre as frentes de ação desenvolvidas pela Semed-Manaus e pela Seduc-AM, no período analisado. Compreendemos que a pandemia, ao escancarar as desigualdades sociais e educacionais, serviu de pano de fundo justificador de caminhos e de projetos, anteriormente “ensaiados” pela Educação brasileira e amazonense, tais como: redução de gastos, Educação mediada pelas tecnologias desde a Educação Básica, precarização do trabalho docente, descentralização da gestão educacional acompanhada de responsabilização unilateral entre os entes federados, entre outros.

Ademais, a tônica no retorno presencial, que marcou as tomadas de decisões dos setores público e privado de ensino no Amazonas naquele primeiro ano de pandemia, em detrimento das vidas de professores e estudantes, incluindo os municípios do interior amazonense com seus desafios ainda mais acentuados, permitiu-nos perceber o alcance da ideia do “novo normal” na Educação. Conforme Oliveira (2020, p. 194-195) assevera, “[...] o conceito de ‘novo normal’ pode escamotear uma perspectiva conservadora de normalidade, que é também excludente” e, com isso, perde-se a noção das especificidades das formas de vivenciar a pandemia. Diferentes nações, regiões, estados, municípios e grupos sociais têm experienciado a pandemia de formas diversificadas e desiguais e, conforme vimos nesse artigo, a tentativa de homogeneização com o retorno presencial precipitado das aulas no Amazonas, sob o discurso de um “pioneirismo”, que desconsiderava os números oficiais do avanço do vírus, lamentavelmente, colocou a Educação e os sujeitos escolares a favor da disseminação do vírus.

Educational governance in a pandemic scenario: mapping of public actions in the state of Amazonas

Abstract

To analyze the design of educational governance for Basic Education that materialized in the first year of the Covid-19 pandemic in Amazonas, the article resumes and analyzes the decision-making of the public power on the municipal and state education systems of the capital and state between March 2020 and February 2021. Based on the Sociology of Public Action and a qualitative approach, the study that serves as the basis for this article – developed by researchers in the field of Education at the Federal University of Amazonas, based on an integrative review of the specialized literature, mapping and analysis of the actions of the education departments of Manaus and Amazonas – reconstructed the consolidated paths in the educational field in one of the epicenters of the pandemic in the country. The data reveal the complex network of public and private agents that engender the governance investigated here, the tensions between the comings and goings around the resumption of face-to-face classes, as well as alternative teaching models for the pandemic scenario and the deepening of public-private partnerships.

Keywords: Governance. Public Action. Basic Education. Pandemic.

Gobernanza educativa en un escenario de pandemia: mapeo de acciones públicas en el estado de Amazonas

Resumen

Con el objetivo de analizar el diseño de la gobernanza educativa para la Educación Básica, que se materializó en el primer año de la pandemia de la Covid-19, en Amazonas, el artículo retoma y analiza la toma de decisiones del poder público sobre las redes municipales y estatales de docencia en la capital y en el estado, entre marzo de 2020 y febrero de 2021. Con base en la Sociología de la Acción Pública, y un enfoque cualitativo, el estudio que sirve de base a este artículo –realizado por investigadores del área de Educación en la Universidad Federal de Amazonas, a partir de una revisión integradora de la literatura especializada, mapeo y análisis de las acciones de los departamentos de educación de Manaus y Amazonas – reconstruyeron los caminos consolidados en el campo educativo en uno de los epicentros de la pandemia en el país. Los datos revelan la compleja trama de agentes públicos y privados que engendran la gobernanza aquí investigada, las tensiones entre los vaivenes en torno a la reanudación de las clases presenciales, así como los modelos alternativos de enseñanza para el escenario de la pandemia y la profundización de las alianzas público-privadas.

Palabras clave: Gobernanza. Acción Pública. Educación Básica. Pandemia.

Referências

- ANDRADE, R. F. C. *et al.* Ciência e resistência em tempos de pandemia. *REVES - Revista Relações Sociais*, Viçosa, v. 4, n. 1, p. 1-6, jan. 2021. <https://doi.org/10.18540/revesv4iss1pp0001-0006ap>
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1995.
- BATUBARA, B. M The problems of the world of education in the middle of the Covid-19 pandemic. *Budapest International Research and Critics Institute Journal*, Sumatera Utara, v. 4, n. 1, p. 450-457, fev. 2021. <https://doi.org/10.33258/birci.v4i1.1626>
- BELTRÃO, J. A. *et al.* A Ofensiva dos reformadores empresariais da educação em tempos de pandemia: o desastre social como oportunidade para avançar na privatização da Educação Básica. In: UCHOA, A. M. C.; SENA, I. P. F.S; GONÇALVES, M. E. S. (orgs.) *Diálogos críticos: EAD, atividades remotas e o ensino doméstico: cadê a escola?* Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 156-194.
- BERALDO, M. P.; RISTER, C. A.; PASSOS, F. Governança pública para garantir o financiamento dos direitos sociais em tempos de pandemia. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 82-99, jul./dez. 2020. <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2020.v6i2.6988>
- BRASIL. Ministério da Educação. *Painel de monitoramento da educação básica no contexto da pandemia*. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/index.html>. Acesso em: 29 jan. 2022. Era INEP
- CARDOZO, R. D. Acesso à internet nas escolas públicas em tempos de pandemia: mensurando a desigualdade regional brasileira. *Revista Amazônia*, Manaus, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2022. <https://doi.org/10.29280/rappge.v7i01.10213>
- FIGUEIREDO FILHO, C. B. G.; SANTOS, J. B. S. Pandemia: janela de oportunidade para a privatização na educação básica do estado de São Paulo. *FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 32, p. 1-17, 2021. <https://doi.org/10.22491/2236-5907114069>
- GALZERANO, L. S. Políticas educacionais em tempos de pandemia. *Argumentum.*, Vitória, v. 13, n. 1, p. 123-138, jan./abr. 2021. <https://doi.org/argumentum.v13i1.33045>

GARCÍA, E.; WEISS, E. *COVID-19 and student performance, equity, and U.S. education policy: lessons from pre-pandemic research to inform relief, recovery, and rebuilding*. Washington, DC: Economic Policy Institute, 2020.

GOMES, C. A. *et al.* Education during and after the pandemics. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação.*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 112, p. 574-594, jul./set. 2021. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362021002903296>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua 2018*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 29 jan. 2022.

JORGE, M. A. C.; MELLO, D. M.; NUNES, M. R. Medo, perplexidade, negacionismo, aturdimento – e luto: afetos do sujeito da pandemia. *Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental*, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 583-596, set. 2020. <https://doi.org/10.1590/1415-4714.2020v23n3p583.9>

KENSKI, V. M. Educação e Internet no Brasil. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, v. 16, n. 3, p. 133-150, 2015.

LASCOURMES, P; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, v.9, n.18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

LASCOURMES, P; LE GALÈS, P. *Sociologia da ação pública*. Maceió: Edufal, 2012b.

LIMA, N. R. B.; SILVA JÚNIOR, J. J.; COUTINHO, D. J. G. Desafios diante da modalidade remota na prática docente frente à pandemia da Covid-19. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, Criciúma, v. 6, n. 11, p. 30-41, nov. 2020. <https://doi.org/10.29327/211653.6.11-4>

MACEDO, R. M. Direito ou privilégio? Desigualdades digitais, pandemia e os desafios de uma escola pública. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 73, p.262-280, maio/ago. 2021. <https://doi.org/10.1590/S2178-149420210203>

MENDONÇA, F. D. *et al.* Região Norte do Brasil e a pandemia de COVID-19: análise socioeconômica e epidemiológica. *Journal Health NPEPS*, Tangará da Serra, v. 5, n. 1, p. 20-37, jan./jun. 2020. <https://doi.org/10.30681/252610104535>

MINTO, L. W. A pandemia na educação: o presente contra o futuro? *RTPS – Revista Trabalho, Política e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 139-154, jan./jun./2021. <https://doi.org/10.29404/rtps-v6i10.810>

OLIVEIRA, A. A Quarentena é branca: classe, raça, gênero e colonialidade. *Realis*, Recife, v.10, n. 1, p. 193-203, jan./jun. 2020. <https://doi.org/10.51359/2179-7501.2020.247623>

OZER, M. Educational policy actions by the Ministry of National Education in the times of COVID-19 Pandemic in Turkey. *Kastamonu Education Journal*, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 1124-1129, 2020. <https://doi.org/10.24106/kefdergi.722280>

PALHARES, I. Estados recorrem ao Amazonas para oferecer teleaulas durante pandemia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/04/estados-recorrem-ao-amazonas-para-oferecer-teleaulas-durante-pandemia.shtml>. Acesso em: 20 maio 2021.

PLETSCH, M. D. *et al.* Apresentação primeira edição especial: educação e democracia em tempos de pandemia. *Revista Interinstitucional Artes de Educar*; Rio de Janeiro, v. 6, n. especial, p. 4-11, jun./out. 2020. <https://doi.org/10.12957/riae.2020.55451>

PÔRTO JÚNIOR, F. G. R.; SANTOS, L. V.; SILVA, M. G. P. A pandemia da Covid-19: os impactos e tendências nos processos de ensino, aprendizagem e formação continuada de professores. *Revista Observatório*, Palmas, v. 6, n. 2, p. 1-22, abr./jun. 2020. <https://doi.org/10.20873/uft.2447-4266.2020v6n2a8pt>

RATUSNIAK, C.; MAFRA, I. S.; SILVA, V. P. A travessia das infâncias no Amazonas no contexto de distanciamento social. *Zero-a-Seis*, Florianópolis, v. 22, n. Especial, p. 1364-1382, dez./dez. 2020. <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2020v22nespp1364>

SANTOS, B. S. *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: Clacso, 2020.

SANTOS, T. F. A. M. As parcerias público-privadas no contexto educacional amazônico: novas formas para velhas questões. *Margens*, Abaetetuba, v. 11, n. 16, p. 9-24, jun. 2017. <https://doi.org/10.18542/rmi.v11i16.5380>

SILVA, C. F. A educação em um dos epicentros da pandemia no Brasil: Governança, instituições e sujeitos escolares no Amazonas (2020/2021). *In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPEd*, 40., 2021, Pará. *Anais[...]*. Pará: UFPA & ANPEd, 2021, p. 1-6.

SOTO, I. S. Pensar raza: la Interseccionalidad un camino de desafios y encrucijadas. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 28, n. 1, p. 1-6, 2020. <https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n164872>

UNESCO. *Reabrir as escolas: quando, onde e como?* Paris, 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/reabrir-escolas-quando-onde-e-como>. Acesso em: 24 maio 2021.



Informações sobre as autoras

Camila Ferreira da Silva: Doutora em Ciências da Educação pela Universidade Nova de Lisboa (Bolsa Erasmus Mundus). Contato: cfsilva@ufam.edu.br

Michelle de Freitas Bissoli: Doutora em Educação pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Contato: mibissoli@yahoo.com.br

Caroline Oliveira da Silva: Acadêmica do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas. Contato: oliveiracaroline809@gmail.com

Miriane Feitoza dos Santos: Acadêmica do Curso de Pedagogia da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Amazonas. Contato: feitoza.santos1997@gmail.com

Contribuição de autoria: Camila Ferreira da Silva: Concepção do artigo, coleta de dados, elaboração do manuscrito, redação, análise e discussão de resultados e conclusões. Michelle de Freitas Bissoli: Redação da metodologia, contribuições na análise e discussão dos resultados e revisão global do artigo. Caroline Oliveira da Silva: Coleta de dados, redação, análise e discussão de resultados. Miriane Feitoza dos Santos: Coleta de dados, redação, análise e discussão de resultados.

Dados: Todo o conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo foi publicado no próprio artigo.

Conflito de interesses: As autoras declaram que não possuem nenhum interesse comercial, político, individual ou associativo que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

Financiamento: Pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (Fapeam) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).