



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**EDUCAÇÃO E JUSTIÇA: UMA DISCUSSÃO DAS AÇÕES DO GOVERNO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19**

**DAYENE MENDES SILVA GONÇALVES, LUIZ ISMAEL PEREIRA,**

**GRUPO TEMÁTICO: 02 Análise de Políticas Públicas**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Educação e justiça: uma discussão das ações do governo durante a pandemia da Covid-19

### Resumo:

Esta pesquisa discute a atuação do governo durante a pandemia no eixo da educação básica. Pretende-se investigar as políticas públicas de universalização de acesso às atividades remotas de ensino-aprendizagem, principalmente voltadas para estudantes de baixa condição socioeconômica. A construção foi realizada com dados secundários e por pesquisas bibliográficas. Esta última necessária para subsidiar as discussões e entender as ações do governo a partir do modelo de Múltiplo Fluxos de Kingdon e como isso pôde refletir nos estudantes ao não considerar critérios de equidade social. Toda a análise confirmou o pressuposto de que o governo não norteou ou ofereceu os auxílios necessários para que as escolas dessem suporte aos estudantes, pois constatou-se que não houve políticas públicas de universalização de acesso às atividades remotas, o que prejudicou ainda mais estudantes sem acesso domiciliar à internet de qualidade, que somam 99% no nível básico de educação entre os estudantes de baixa renda.

**Palavras-chave:** Educação Básica. Políticas Públicas. Covid-19. Múltiplos Fluxos de Kingdon.

### Introdução:

O ano de 2020 foi marcado por desafios sem precedentes para as instituições de ensino em razão da crise provocada pela chegada do vírus da Covid-19. Governos aprovaram decretos que fechavam as escolas e um cenário de dicotomia na educação tomou conta: de um lado, as expectativas dos estudantes e de seus familiares, o medo e a falta de informações; do outro, instituições de ensino se reconhecendo fragilizadas mediante o cenário de incertezas, a necessidade de apresentar respostas e soluções, mas um governo omissivo em orientar não construiu protocolos nacionais para orientação em diversas áreas correlatas à educação, como a saúde pública, a transferência de renda e garantia do pleno emprego.

Embora o governo federal tenha empreendido esforços através da criação de um Comitê Operativo de Emergências (COE) – iniciativa que objetivou discutir assuntos complexos potencialmente capazes de impactar na política educacional brasileira (BRASIL, 2020b) – até o mês de agosto de 2020 não houve quaisquer informações sobre atuação e resultados desse comitê, que havia sido criado em março daquele ano. Por esse motivo, infere-se que ocorreu omissão do Estado em tempo hábil para acompanhamento das famílias mais pobres.

Passados alguns meses, a falta de diretrizes para o ensino remoto e a necessidade iminente de retorno das aulas, ocasionou num dado alarmante para a educação brasileira: milhões de crianças ficaram em casa sem atividades escolares e os mais pobres perderam até 50 dias letivos de aula (PRATES; GUICHENEY, 2020). E é diante deste cenário, que demandava tomadas de decisões repentinas e não planejadas, que esse artigo se desenvolve.

O objetivo principal do trabalho é analisar as ações empreendidas pelo governo federal voltadas para estudantes da educação básica durante a pandemia da Covid-19, sob um olhar de

equidade social. Essa análise será feita através do levantamento de normativos ou ações empreendidas pelo governo federal que de alguma forma impactaram a vida dos estudantes dos anos da educação básica, entre março de 2020 e março de 2021 e pela verificação de publicações de órgãos governamentais ou grupos de pesquisas ligados a instituições brasileiras, entre março de 2020 até a presente data, sobre impactos das ações do governo voltadas para estudantes da educação básica.

A questão central que orientou essa pesquisa foi: as políticas e orientações do governo federal durante a pandemia, foram suficientes para garantir que os estudantes da educação básica tivessem direito de forma equitativa à educação?

Este trabalho inicia com as hipóteses de que (I) as ações empreendidas pelo governo federal não foram suficientes para respaldar as escolas de educação básica em suas ações; que isso (II) contribuiu com uma série de decisões desencontradas de governos locais; que (III) as situações de estudantes socioeconomicamente vulneráveis não foram consideradas nas decisões tomadas de forma repentina pelo governo; e que isso (IV) contribuiu para intensificar a desigualdade social no Brasil.

Para responder à questão central e atender aos objetivos foi feita uma análise das ações e orientações que foram criadas ou tiveram adaptações específicas para o contexto da pandemia de Covid-19. As leis, instruções normativas, medidas provisórias, pareceres, portarias e resoluções a seguir foram analisadas: Lei nº 13.979/2020, nº 14.040/2020 e nº 14.172/2021; Instrução Normativa nº 109/2020; Medida Provisória nº 934/2020; Pareceres CNE/CP nº 5/2020 e nº 11/2020; Portarias nº 188/2020, nº 329/2020, nº 544/2020 e nº 573/2020; e Resolução do CNE/CP nº 2/2020.

Ademais, ações no âmbito da Secretaria de Educação Básica (SEB), órgão vinculado ao Ministério da Educação listadas no Quadro 1 também foram analisadas.

Quadro 1 - Ações da Secretaria de Educação Básica

Tipo	Descrição
Programa	Programa de Inovação Educação Conectada (Piec)
Programa	Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)
Programa	Programa Brasil nas Escolas
Programa	Programa das Escolas Cívico-Militares (Pecim)
Programa	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)
Programa	Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil
Programa	Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Emergencial
Programa	Programa Impulsiona
Programa	Programa Integra Brasil
Programa	Programa Nacional de Alimentação Escolar no Retorno Presencial às Aulas durante a Pandemia da Covid-19

Projeto	Projeto Sala de Gestão e Governança da Educação Básica
Projeto	Projeto Norte Conectado
Plataforma	Formação continuada de professores
Plataforma	Capacitação e Apoio pedagógico
Plataforma	Curso de Aperfeiçoamento em Bem-Estar no Contexto Escolar
Plataforma	Formação de Professores da Educação Básica
Plataforma	Painel de Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia
Aplicativo	Clique Escola
Guia	Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica

Fonte: BRASIL (2021)

Para complementar, dados contidos em três pesquisas listadas no

Quadro 2 foram amplamente discutidos. O recorte temporal dessas fontes de informações é de março de 2020 a março de 2021.

Quadro 2 – Fontes de consulta de dados e informações

Identificador	Descrição da fonte
1	“COVID-19 Government Response Tracker for the Brazilian Federation (CGRT-BRFED)” (BARBERIA, 2020).
2	“Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia” – Nota Técnica do IPEA (IPEA, 2020).
3	“Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios” – PNAD-Covid19 (IBGE, 2021)

Fonte: Elaborado pela autora (2022)

A fonte 1 refere-se à “Rede de Políticas Públicas e Sociedade – P2S”, formação de um grupo de pesquisadores, cujo objetivo é trazer à luz e debater as diretrizes e ações concretas que têm impacto na vida da população (BARBERIA, 2020). Este grupo criou o projeto inédito no Brasil denominado “COVID-19 Government Response Tracker for the Brazilian Federation” e, através dele, diversas políticas são monitoradas desde janeiro de 2020 por indicadores criados exclusivamente para acompanhar dimensões da saúde, educação e segurança (BARBERIA, 2020). O presente trabalho se debruça nas constatações desse projeto, no que concerne o eixo da educação. O indicador “Políticas de educação remota adotadas pelas secretarias estaduais e municipais de todas as capitais estaduais, além do distrito federal” mapeou os planos de oferecimento de ensino à distância de março de 2020 até junho de 2021 e avaliou a qualidade dos planos que foram postos em prática tanto pelos governos estaduais quanto os de suas capitais.

A fonte 2 diz respeito a nota técnica “Acesso domiciliar à internet e ensino remoto durante a pandemia” divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a fonte 3 é composta por relatórios gerados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD-Covid19.

## Parte 1. Entendendo o tema “Políticas Públicas”

Lançar luzes sobre questões em pauta na sociedade e entendê-las como problemas públicos, requer atenção e comprometimento por parte dos governantes. Traçar estratégias de intervenção governamental é uma tarefa complexa, que envolve minucioso planejamento, numerosas fases e vários atores. Para começar a entender melhor esse cenário governamental, inicia-se com duas conceituações: a de problema público e de políticas públicas.

O problema público é um conceito intersubjetivo pois ele só existe se incomoda uma quantidade ou qualidade considerável de atores. São escolhas realizadas, por exemplo, por grupos sociais a partir de insatisfações em relação à diversas questões que circulam na arena pública (CAPELLA, 2018; SECCHI, 2021). A política pública por sua vez é a diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39). Souza (2006) acredita que não há uma única ou melhor definição, mas aponta como mais conhecida uma contribuição de Lasswell a esse respeito. Para o autor a resposta a três questões é o que esclarece decisões e análises sobre políticas públicas: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?

Reformas administrativas, que tinham como objetivo colocar a nação no mesmo nível de outros países, marcaram a história da administração pública brasileira. Países reconhecidos como exemplos de modelo de economia e progresso se tornaram parceiros na captação de recursos financeiros para os investimentos destinados à educação. Por essa razão, nas últimas décadas, a qualidade educacional no Brasil oscila entre inúmeras influências e é possível perceber a existência de um confronto entre propostas advindas de movimentos sociais e as políticas públicas fixadas pelos sucessivos governos (RODRIGUES, 2013; PEREIRA, 2016).

Entender como parcerias assim se constroem; como um problema é percebido como importante e inserido na agenda; como alternativas são levantadas; decisões tomadas; recursos captados; enfim, como se constrói do início ao fim uma política pública é uma atividade de análise de políticas públicas (*policy analysis*). O objetivo central dessa importante tarefa é dar subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público

“como uma circunstância complexa, que exige uma ação governamental em escala” (RUIZ; BUCCI, 2019, p. 1148; SECCHI, 2021).

Para se alcançar uma política pública é preciso superar um fluxo denominado ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). A identificação de um problema representa o ponto de partida, seguido pela formação de agenda. Esta representa a lista de temas ou problemas que o governo ou atores não governamentais percebem como uma questão prioritária e envolve a definição dos temas que os agentes governamentais devem focar e direcionar suas ações (THEODOULOU, 1995).

Formular alternativas e tomar decisões são as etapas posteriores e envolvem uma série de expectativas e predisposições quanto ao resultado, além de alianças e acordos entre os agentes tomadores de decisão (RUA, 1998). A etapa seguinte é a implementação e, segundo Rua (1998), pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. A avaliação acontece para verificar os efeitos da política e envolve um conjunto de procedimentos de julgamento dos resultados de uma política, segundo critérios que expressam valores. A avaliação pode suspender ou levar ao fim de um ciclo de políticas públicas, caso os objetivos do programa tenham sido atendidos (FREY, 2000).

Para além do ciclo de políticas públicas existem tipologias desenvolvidas para se entender melhor ações ou “não-ações” do governo e como isso repercutirá na vida dos cidadãos. São modelos teóricos que possibilitam a compreensão da realidade, os sentidos e os significados dos processos envolvidos nas ações públicas. Focaremos aqui na fase de definição de agenda e o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, para tentar entender como foram tomadas as decisões do que fazer ou não fazer durante a pandemia para resguardar e atender todos os estudantes de escolas de educação básica.

### Parte 1.1. O modelo de múltiplos fluxos de Kingdon

O estudo elaborado por John Kingdon, em 1984, está centrado na formação da agenda governamental. Nele é proposto que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas seja representado pela convergência de três grandes correntes dinâmicas: o fluxo dos problemas (*problem stream*), de soluções ou alternativas (*policy stream*) e de política (*political stream*). A primeira se caracteriza pelo surgimento ou reconhecimento de um problema, a segunda pela existência de ideias e alternativas para conceituá-las a partir dos atores do processo e a terceira diz respeito ao contexto

político, favorável ou não ao desenvolvimento da ação (CAPELLA, 2007; 2018).

O primeiro fluxo do modelo analisa de que forma condições são reconhecidas como problemas e os motivos que as levam a compor a agenda do governo. Nesse sentido, condições só são problemas quando capturam a atenção dos formuladores de políticas e dos participantes do processo decisório. Para Kingdon, essa atenção acontece em função de três acontecimentos: 1) indicadores que apontam e mensuram a magnitude de uma situação; 2) a ocorrência de eventos, crises, desastres ou uma experiência pessoal; e 3) o feedback oriundo do monitoramento sobre orçamento, custos e gastos (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2018).

O segundo fluxo compreende as ideias e propostas em disputa para aceitação na rede de políticas. Para Kingdon, ideias geradas nesse fluxo podem não decorrer necessariamente de uma percepção anterior sobre problemas específicos. As alternativas e soluções são desenvolvidas dentro das comunidades de políticas, sendo algumas combinadas em novas propostas, outras alteradas ou descartadas em um processo competitivo de seleção. Entre as alternativas que originam as políticas públicas é possível identificar alguns padrões, tais como: a confiabilidade técnica; a aceitabilidade e compatibilidade entre os valores vigentes na sociedade; e a capacidade de antecipar contingenciamentos futuros (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2018).

O fluxo político existe de modo independente ao problema, tendo sua própria dinâmica. Nele, são considerados o clima nacional (national mood) – que pode favorecer a formação da agenda; as forças políticas organizadas (pressões exercidas por grupos, levando a consensos ou conflitos na arena política); e as mudanças no governo, que influenciam a agenda tanto de pessoas em posições estratégicas como na composição do legislativo (CAPELLA, 2018).

Como dito anteriormente, esses três fluxos – problemas, soluções e política – em determinadas circunstâncias se convergem e o ator que tem papel estratégico nessa integração é o empreendedor político. Quem ocupa essa posição deve ter habilidade na articulação política e na negociação, pois é quem percebe a janela de oportunidade (*policy window*): um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento ideal para a mudança, possibilitando que questões ascendam à agenda (KINGDON, 2003; CAPELLA, 2018). Entender a convergência daqueles diferentes fluxos nos permite compreender também como alguns temas são priorizados ou negligenciados na formulação da agenda governamental (RUIZ; BUCCI, 2019). Portanto, conforme o modelo de Kingdon, quando os três fluxos convergem abre-se a possibilidade da formulação e implementação de uma política.

A situação em que o Brasil se encontrava a partir de 2020, devido à pandemia configuravam inúmeros problemas em fluxo. Na seção 5 será analisado se houve fluxo de soluções e fluxo político dentro desse contexto e, em caso afirmativo, se a integração entre os três foi suficientemente eficaz para que políticas públicas voltadas para o apoio a estudantes de escolas da educação básica entrassem nas agendas governamentais.

## Parte 2. A responsabilidade das Políticas Públicas Educacionais

A participação cidadã é um importante instrumento no planejamento das políticas públicas. Rodrigues (2013) alerta que no Brasil se comete o erro de considerar que sua elaboração é atribuição exclusiva de agentes do governo. A autora acredita que esse possa ser o motivo pelo qual muitas políticas implantadas, especialmente no segmento social, não alcançaram os resultados esperados.

Por outro lado, Oliveira (2009) resgata um pensamento recorrente das políticas educacionais a partir da década de 90, de que a melhoria da educação básica é um compromisso de todos e apenas acontece com o envolvimento de toda a sociedade. Entretanto, esse pensamento é problematizado pela própria autora que na verdade acredita que são os fatores estruturais intra e extraescolares os determinantes do baixo desempenho obtido nos exames de “medição” de qualidade (OLIVEIRA, 2009).

Políticas educacionais em uma sociedade heterogênea e desigual como a brasileira, devem voltar-se para a construção de direitos sociais, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico e estabelecendo como prioritários programas de ação universalizantes que incorporem conquistas sociais pelos grupos e setores desfavorecidos, visando à reversão do desequilíbrio social (HOFLING, 2009).

Oliveira (2009) insiste e alerta que, naturalizar políticas que vincule ações individuais à transformação institucional “traduzida na ideia do estabelecimento do compromisso de todos com a educação (...), atribui à educação certo voluntarismo que é contrário à noção de direito público assegurado” (OLIVEIRA, 2009, p. 208).

O que se defende aqui é a necessidade de um equilíbrio entre o exposto por Oliveira (2009) e Rodrigues (2013), pois a construção de uma política pública educacional (ou de qualquer outra natureza) acontece a partir de uma situação-problema apontada ou sofrida pelos cidadãos, mas sua implementação só acontece de fato quando há o interesse dos atores públicos em atuar na resolução. Os dirigentes públicos são os tomadores de decisão que vão definir o bem-estar da sociedade,

selecionando suas prioridades a partir do entendimento (pessoal ou sob influência) daquilo que entendem ser prioritário.

O presente trabalho aponta como situação-problema a suspensão das atividades escolares em decorrência da propagação do vírus da COVID-19. Assim como o resto do mundo, o Brasil atravessa um período de muitas incertezas, avanços e recuos no enfrentamento ao novo coronavírus. As instituições de ensino enfrentaram um momento inédito na educação brasileira quando aproximadamente 48 milhões de estudantes, nas mais de 180 mil escolas de ensino básico distribuídas pelo Brasil (BRASIL, 2020a), precisaram se ausentar das salas de aulas como alternativa para conter a propagação do vírus.

### Parte 3. Os desafios educacionais frente à pandemia

Quando a Covid-19 chegou ao Brasil, consecutivas tomadas de decisões não planejadas fizeram-se necessárias. A formação da agenda governamental não acontece repentinamente, mas o cenário inédito vivenciado naquele momento demandava decisões em todas as esferas governamentais. Esse contexto trouxe condições que se tornaram proeminentes na agenda governamental, como a decisão sobre a suspensão das atividades escolares e o estudo de alternativas sobre a distribuição de alimentação escolar, estratégias para o ensino remoto, preparação e apoio aos professores, garantia do acesso e efetiva comunicação com alunos, entre outras.

O processo de tomada de decisão e formação de agenda no modelo de Kingdon ocorre através da convergência entre os fluxos dos problemas, das propostas, das alternativas e de políticas. Kingdon acreditava que caso uma condição observada seja diferente do conceito ideal de cada ator, ela se tornará um problema. E exatamente dessa forma, a decisão de suspensão de atividades escolares se tornou um problema, pois a sociedade acreditava que algo deveria ser feito a esse respeito e era preciso pensar em alternativas para que os estudantes não ficassem mais sem os seus estudos.

Após meses com ofertas de aulas restringidas ou suspensas, introduziu-se o modelo de Ensino Remoto Emergencial (ERE), que é pautado no uso de tecnologias educacionais e novas abordagens metodológicas (IPEA, 2021). Essa modalidade de ensino foi oficializada pelo MEC e, a homologação do Parecer nº19 do Conselho Nacional de Educação (CNE) estendeu até 31 de dezembro de 2021 a permissão para atividades remotas no ensino básico e superior em todo o país. Segundo o parecer, os sistemas públicos municipais e estaduais de ensino, bem como as instituições privadas, possuem autonomia para normatizar a reorganização dos calendários e o replanejamento curricular ao longo

de 2021, desde que observados alguns critérios, como assegurar formas de aprendizagem pelos estudantes e o registro detalhado das atividades não presenciais (BRASIL, 2020c).

Neste ponto, faz-se necessário diferenciar ERE do conceito de senso comum sobre Educação a Distância (EaD). A modalidade de EaD requer investimentos em tecnologias, em treinamentos de equipe, professores capacitados para atuarem no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), estruturação curricular e sistema de avaliação adequados. O que sobreveio com o ERE foram as aulas e demais atividades acadêmicas sendo retomadas remotamente a partir do ponto onde as atividades presenciais foram interrompidas, não sendo portanto, precedidas do devido planejamento, requisito primordial para se configurar a modalidade EaD.

Retornando à problemática que se pretende discutir no presente artigo, a realidade evidenciava um cenário de readequação com muitas dificuldades. A chave para o ERE é o acesso e, para sua viabilização, há fatores primordiais como a conexão de internet e recursos tecnológicos adequados (IPEA, 2021). Era preciso viabilizar o acesso aos estudantes, mas como isso poderia ser feito de forma eficaz e garantindo equidade social?

Cobb, Ross e Ross (1976) já alertavam para a dificuldade em lidar com as várias demandas que podem surgir a partir de um mesmo problema. O fluxo das soluções envolve a formulação de propostas de ação governamental e as ideias para elas circulam em comunidades de especialistas, tanto dentro quanto fora do governo (KINGDON, 1995).

Na rede pública, muitos estudantes não possuem equipamentos que propiciem o acesso necessário e, em alguns casos, superado tal problema, outro ainda se impõe: alunos ou professores que residam em regiões onde a internet não atende de forma satisfatória, com conexão instável ou de baixa qualidade. Situações assim requerem que os usuários recorram a locais na proximidade onde exista sinal, internet pública, comércio ou vizinhos com acesso à banda larga. Todavia, é preciso mencionar que o deslocamento pode enfraquecer o próprio objetivo do confinamento (distanciamento social) e que ainda existem muitas famílias, e até mesmo professores, que não dispõem de recursos financeiros para custear deslocamentos (IPEA, 2020).

Kingdon define o fluxo político como um elemento fundamental na determinação da agenda governamental. Governos locais possuem uma agenda pública, mas quando esse governo está inserido em sistemas maiores, como uma cidade em um estado e este em um país, as agendas de sistemas maiores sobrepõe, em parte, a agenda local (COBB; ROSS; ROSS, 1976). No contexto da pandemia, decisões importantes foram sendo articuladas de forma descentralizada. Por um lado, isso

reflete a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) que define que os municípios são responsáveis pela oferta da educação infantil e primeiro ciclo do fundamental e os estados devem assegurar o ensino fundamental e atuar com prioridade na oferta do ensino médio. Por outro, revela a falta de coordenação do MEC, papel que a LDB confere à União (IPEA, 2021; GALZENARO, 2021).

Uma coleta de dados mensal iniciada em maio de 2020 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – a PNAD-Covid19 – em cerca de 193 mil domicílios em todo território nacional, evidenciou a combinação entre desigualdades pré-existentes e ausência de uma política de educação coordenada ao longo da pandemia. Uma desigualdade com caráter regional e econômico, segundo o qual a situação dos 10% mais ricos dos estados do Norte e Nordeste é igual ou pior à situação dos 10% mais pobres na maioria dos estados do Sul e Sudeste (PRATES; GUICHENEY, 2020; IBGE, 2021). E mesmo entre os estudantes que receberam atividades da escola, há uma grande diferença no tempo despendido. Segundo Prates e Guicheney (2020), nos estratos mais ricos, os estudantes realizaram em média 5 horas semanais a mais de atividades que os estudantes dos estratos mais pobres. Ao considerar os meses iniciais da pandemia (abril a agosto) essa diferença salta para 124 horas, o equivalente a 28 dias letivos.

As diferenças de condições sociais impactaram negativamente o aprendizado de milhões de alunos, tornando assim fundamental que famílias mais pobres sejam foco das políticas de assistência. É fato que há desigualdades digitais e estruturais, pois ainda em 2019, no contexto pré-pandêmico, 16.5 milhões de crianças e adolescentes de 9 a 17 anos viviam em domicílios com condições limitadas para a educação remota e entre adolescentes do ensino médio, cerca de metade não possuía computador (PRATES; GUICHENEY, 2020).

A nota técnica divulgada pelo IPEA permite extrair o perfil dos estudantes matriculados em ensino regular da rede pública e vem corroborar essa constatação. Em suma, estudantes sem acesso são, majoritariamente, pessoas negras ou indígenas. Na educação básica, estes representam mais de 70% sem acesso domiciliar à internet em banda larga ou 3G/4G (IPEA, 2020). Por esse motivo, porém não exclusivo, infere-se que uma eventual política de universalização de acesso a atividades remotas de ensino-aprendizagem beneficiaria, sobretudo, estudantes de baixa renda.

A ausência de atividades escolares por um longo período acarreta prejuízos, não apenas pela suspensão do tempo de aprendizagem, mas também pela possibilidade de perda dos conhecimentos já adquiridos (GALZENARO, 2021). Para evitar tais prejuízos, recorrer a atividades remotas de

ensino-aprendizagem foi o caminho mais trilhado pelas redes de ensino como protocolo emergencial durante o primeiro ano de pandemia, mesmo à luz de tantas desigualdades para acesso (IPEA, 2020).

O Índice de Segurança do Retorno às Aulas Presenciais (ISRAP) criado pelo CGRT-BRFED (ver fonte 1 - Quadro 2), analisou as respostas da gestão pública aos desafios relacionados à Covid-19. Essa ferramenta de análise trouxe à luz que somente 56% das capitais e 49% dos estados apresentaram um planejamento estruturado de retorno e esses geraram preocupação quanto às medidas tomadas. Parte dos planos criados optaram por investir recursos na compra de termômetros e em utensílios de higienização de superfícies, em detrimento de máscaras de maior qualidade e testes rápidos. Apenas 2 entre as 26 capitais (8%) e 1 entre os 27 estados (4%) distribuíram máscaras do tipo PFF2 como parte do esforço de reabertura para o ensino presencial (BARBERIA et. al., 2021, p. 3). Os protocolos de retorno às atividades deveriam ser capazes de garantir o direito à educação sem descuidar da prevenção contra o contágio da Covid-19, mas os que esses dados mostram é que isso não foi feito de forma satisfatória.

#### Parte 4. Equidade social nas iniciativas do governo

A LDB atribuiu aos estados, municípios e União um regime de colaboração para garantir a oferta da educação infantil, ensino fundamental e do ensino médio. Os municípios devem atuar prioritariamente no primeiro ciclo do ensino fundamental enquanto os estados, por sua vez, devem assegurar o ensino fundamental e atuar com prioridade na oferta do ensino médio. A União, dentre outras competências, deve (I) coordenar a política nacional da educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; e (II) prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino (IPEA, 2021).

Compreender a pandemia e seus impactos nas políticas sociais, implica em uma associação a contexto mais amplo de reprodução social, “numa relação dialética entre as mudanças envolvendo a natureza e os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos” (GALZENARO, 2021, p. 124). O Brasil, antes da pandemia, já era caracterizado por inúmeras desigualdades, a pandemia somente deixou isso ainda mais em evidência.

Ao privar os estudantes das aulas presenciais e estabelecer o regime de aulas remotas, constata-se que muitos estudantes não tiveram seus direitos resguardados. Iniciativas como a da Lei nº 14.172/21 (que regulamenta garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a

professores da educação básica pública), sozinhas, não são suficientes. O sucesso de iniciativas dessa natureza, dependia de um amplo estudo sobre o público alvo e políticas complementares que garantam a destinação do recurso de forma justa. Não basta somente reconhecer a necessidade de distribuição a grupos prejudicados historicamente, mas resolver os impasses estruturais que geram tais desigualdades.

O Quadro 3 apresenta a porcentagem de estudantes de acordo com seu perfil que não possuíam até 2018 – data em que a coleta de dados foi realizada, segundo o IPEA – acesso à internet de qualidade em casa. Em todos os níveis escolares, mulheres e homens, negros ou indígenas, a porcentagem para esse grupo era aproximadamente três vezes maior. E se o recorte fosse feito apenas para estudantes de baixa renda, chegava a 99 por cento.

Quadro 3 - Perfil Discente sem acesso domiciliar à internet de qualidade

Nível ou etapa de escolarização	Mulheres negras ou indígenas	Mulheres brancas ou amarelas	Homens negros ou indígenas	Homens brancos ou amarelos	Estudantes de baixa renda
Pré-escola	37	14	37	12	99
Ensino Fundamental	35	11	41	13	99
Ensino Médio	38	12	39	11	99

Fonte: Adaptado de IPEA (2021)

Esses dados mostram que não adianta apenas destinar recursos para compra de equipamentos ou contratação de serviço de internet, como objetivou a lei supracitada. Para atender de forma justa todos esses estudantes, seria necessário mapear as regiões e criar perfil das famílias desses estudantes, para a criação de uma eventual política de universalização do acesso às atividades remotas de ensino-aprendizagem, pois esta, beneficiaria sobretudo, estudantes de baixa-renda (IPEA, 2021) e a presente pesquisa não encontrou evidências de que isso foi realizado.

Outras iniciativas, constantes no “Quadro 1 - Ações da Secretaria de Educação Básica”, foram analisadas e não foi encontrado indícios de políticas de universalização criadas durante a pandemia que garantissem o direito dos estudantes de forma equitativa.

## Considerações finais

O objetivo principal deste trabalho foi analisar as ações empreendidas pelo governo federal voltadas para estudantes da educação básica durante a pandemia da Covid-19, sob um olhar de equidade social. Constatou-se que não houve políticas públicas de universalização de acesso às

atividades remotas de ensino-aprendizagem, o que prejudicou ainda mais estudantes sem acesso domiciliar à internet, que somam 99% no nível básico de educação entre os estudantes de baixa renda.

Ao todo foram constatadas 19 ações no âmbito da Secretaria de Educação Básica, dentre elas 10 programas, 2 projetos, 5 plataformas, 1 aplicativo e 1 guia de orientação. Apesar do número satisfatório, se considerarmos o período analisado (março de 2020 a março de 2021), muitas dessas ações já eram projetos existentes e apenas tiveram adaptações para o período da pandemia (o que não anula o seu mérito). Todavia, nenhuma dessas ações tiveram como foco exclusivo atender alunos de baixa condição socioeconômica para prover suporte às atividades remotas de ensino-aprendizagem. Quanto às publicações de normativos nacionais, 12 atos foram analisados nesta pesquisa e, somente 1, a lei nº 14.172/21 teve como foco prover suporte às atividades remotas de ensino-aprendizagem. Entretanto, não foram encontradas políticas ou programas de implementação associados a ela. O que permite inferir que não houve coordenação e monitoramento para saber se o público-alvo foi atendido de forma satisfatória.

Quanto as iniciativas do governo brasileiro e da Secretaria de Educação Básica, quando associadas ao modelo de múltiplos fluxos de Kingdon, foi constatada uma total desarticulação entre os atores políticos governamentais. Quando as aulas foram suspensas, as escolas de educação básica não foram orientadas pelo governo federal, que de acordo com a LDB, deve prestar todo tipo de assistência aos Estados, Distrito Federal e municípios. O fluxo de problemas constava com inúmeros deles, das mais variadas naturezas. Entretanto, não houve integração com o fluxo de soluções e menos ainda com o fluxo político. Kingdon mostra em seu modelo que, para que haja oportunidade de mudança e políticas inseridas na agenda é preciso que empreendedores políticos atuem na integração entre esses três fluxos. As informações levantadas e trazidas neste estudo mostrou que não houve essa integração e isso pode explicar a ausência de uma política de universalização de acesso às atividades remotas de ensino-aprendizagem.

O que se pode concluir é que, da mesma forma que o governo federal não se preocupou em fazer o básico, iniciativas de políticas sociais voltadas para a educação que considerassem equidade e justiça social também não foram colocadas na agenda governamental.

O presente trabalho é o ponto de partida para pesquisas futuras sobre os impactos das ações e omissões do governo federal durante a pandemia. Sugerem-se estudos mais aprofundados sobre a atuação do governo e os fluxos de Kingdon, para entender o que levou à não integração entre os fluxos e a consequente falta de uma política de universalização de acesso às atividades remotas de ensino-

aprendizagem, que sem dúvida contribuiu para o agravamento das desigualdades sociais no Brasil.

### Referências:

BARBERIA, L. et al. **COVID-19 Government Res-ponse Tracker for the Brazilian Federation** (CGRT-BRFED). Sao Paulo, USP, 2020. Disponível em:  
<https://github.com/cgrtbrfed/covid19brpolicypressponses>. Acesso: 01 abr. 2022.

BARBERIA, L. et al. Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**. Boletim 32, jul., 2021. Disponível em:  
<https://redepesquisasolidaria.org/wp-content/uploads/2021/07/boletimpps-32-9julho2021.pdf>  
Acesso: 02 set. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019**: Resumo Técnico. Brasília, 2020a.

BRASIL. **Portaria n.º 329**, de 11 de março de 2020. Institui o Comitê Operativo de Emergência do Ministério da Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 49, p. 165, mar. 2020b. Seção 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP n.º 19/2020**. Brasília, DF, 8 dez. 2020c.

BRASIL. Ministério da Educação. Ações do MEC em resposta à Covid-19. **Relatório de atividades**. Brasília, DF, 5 mai. 2021. Disponível em:  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=183641-ebook&category\\_slug=2020&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=183641-ebook&category_slug=2020&Itemid=30192) Acesso: 23 mai. 2022.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006, pp. 1-49.

CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; Marques, E. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.

COBB, R. W.; ROSS, J.; ROSS, M. H. Agenda building as a comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar 1976.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

GALZENARO, L. S. Políticas educacionais em tempos de pandemia. **Argum**, Vitória, v. 13, n. 1, p. 123-138, jan./abr. 2021.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> Acesso: 30 set. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílios: **PNAD Covid-19**. 2021. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html> Acesso: 30 set. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Acesso Domiciliar à internet ensino remoto durante a pandemia. **DISOC**, n. 88, Brasília, ago. 2020. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/200902\\_nt\\_disoc\\_n\\_88.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200902_nt_disoc_n_88.pdf) Acesso: 30 set. 2021

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. **BPS**, Brasília, v.1, n.28, p. 173-218, mar., 2021.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAAE**, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago., 2009.

PEREIRA, L. I. O impacto do debate do populismo na teoria jurídica das políticas públicas. *In*: SMANIO, Gianapaolo Poggio et al. (orgs.). **Políticas públicas no Brasil: trajetórias, conquistas e desafios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p. 31-52.

PRATES, I.; GUICHENEY, H. Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade. **Rede de Pesquisa Solidária em Políticas Públicas e Sociedade**. Boletim 22, ago., 2020.

RODRIGUES, V. B. Políticas públicas na educação brasileira: caminhos percorridos desde o império até o governo lula. **Sociais e humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan./abr. 2013, p. 09-24

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

RUIZ, I; BUCCI, M. D. Quadro De Problemas De Políticas Públicas: Uma Ferramenta Para Análise Jurídico-Institucional. **REI - Revista Estudos Institucionais**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019.

SECCHI, L. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2021.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p.368-375

THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. *In*: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Eds.). **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995.