

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FELIPE JUNIO SANTOS DE SOUZA

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE COVID-19

SÃO PAULO

2022

FELIPE JUNIO SANTOS DE SOUZA

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE COVID-19

Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

SÃO PAULO

2022

FELIPE JUNIO SANTOS DE SOUZA

GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE COVID-19

Caso de ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

Pareceristas:

Prof. Dr. Marco Antonio Carvalho Teixeira

Prof. Dr. Eduardo José Grin

RESUMO

O caso de estudo “Gestão da educação pública em tempos de Covid-19” narra de modo fictício o percurso desafiador de uma gestora pública em seus processos de tomada de decisão durante o primeiro ano da pandemia numa rede educacional estadual (2020). A personagem, de alto escalão, desenvolve uma série de ações, baseada em evidências, para buscar garantir o serviço educacional público no período. Contudo, em que pesassem as soluções implementadas e seus resultados, ela se viu no dilema de ter planejado iniciativas que poderiam ser consideradas homogêneas num contexto diverso e marcado pelo aumento das desigualdades – ou seja, num momento que demandaria abordagens plurais e mais equânimes para garantir o direito à educação a todos e todas. Como esta gestora poderia liderar este processo, lidando com as adversidades e, ainda assim, gerar condições para que todos e todas/os as/os estudantes pudessem finalizar o ano letivo de 2020 com bons resultados de aprendizagem, adaptando processos e atividades às novas condições escolares?

Palavras-chave: gestão; políticas públicas; educação; covid-19

ABSTRACT

The case study “Management of public education in Covid-19's context” fictionally narrates the challenging path of a public manager in her decision-making processes during the first year of the pandemic in a province education network (2020). The high-ranking character develops a series of actions, based on evidence, to seek to guarantee the public educational service in the period. However, considering the solutions implemented and their results, she found herself in the dilemma of having planned initiatives that could be considered homogeneous in a diverse context marked by increasing inequalities - that is, at a time that would require plural and more equitable approaches to guarantee the right to education for all. How could this manager lead this process, dealing with adversities and, still, generate conditions so that each student could finish the 2020 school year with good learning results, adapting processes and activities to the new educational conditions?

Keywords: management; public policy; education; covid-19.

INTRODUÇÃO

Em meados de março de 2020, a eclosão da pandemia de Covid-19 gerou uma crise sem precedentes - na vida das pessoas e nas políticas públicas. Na educação, as aulas presenciais foram interrompidas na grande maioria das escolas públicas brasileiras, causando impacto no processo de aprendizagem de milhares de estudantes. Em resposta às restrições impostas pela crise sanitária, uma série de ações para contornar os efeitos de ter as escolas fechadas foram planejadas e realizadas por técnicos e gestores de secretarias de educação dos estados e municípios. Por exemplo, foram adotadas plataformas digitais para manter o vínculo dos estudantes com a rede, foi ofertada formação para professores em tecnologias de informação e comunicação, bem como a disponibilização de protocolos de segurança sanitária, dentre outras ações. Ainda assim, alguns problemas estruturais, como o abandono e a evasão escolar, estavam sob sério risco de agravamento.

Neste caso de estudo será possível focar na abordagem do estado brasileiro do São Francisco (ente federado fictício). Em sua secretaria de educação, antes da pandemia, a estratégia central para avanço da educação e para o enfrentamento dos problemas educacionais estruturais era ancorada numa abordagem de equidade, com olhar especial para estudantes mais vulnerabilizados (ou seja, quem precisava mais, recebia maior atenção). Contudo, dado o contexto pandêmico, no qual se ampliaram desigualdades (socioemocionais, socioeconômicas e outras) e novas demandas de gestão sanitária foram geradas, seria necessário repensar o conjunto de políticas educacionais em um plano robusto e assertivo de retomada das atividades escolares (seja de modo presencial, híbrido¹ ou totalmente remoto). Este plano deveria ser capaz de garantir o direito à aprendizagem aos estudantes franciscanos.

Neste sentido, optando por colocar lente na instância de gestão central da educação deste estado, este caso de estudo levanta o seguinte questionamento: como um gestor público pertencente a um cargo executivo nesta secretaria deveria planejar e desenvolver ações para garantir a aprendizagem de estudantes neste contexto pandêmico?

1 O conceito de ensino híbrido será trabalhado durante o desenvolvimento do caso.

Para este caso de estudo, foram adotados personagens e contextos fictícios a fim de preservar a privacidade dos servidores por meio do anonimato. Os dados e informações numéricos, quando citados, foram sistematizados considerando um estado brasileiro de porte mediano da região nordeste. Optou-se, também, por focar a análise na etapa do Ensino Médio público, pois é onde se concentram (e se aprofundaram com a pandemia) os principais desafios públicos de melhoria da educação, como avanço nos índices de aprendizagem dos estudantes e de fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono e evasão escolar).

CASO DE ESTUDO

Raiara há pouco o sol do cerrado na terça-feira 10 de março de 2020 e Justina Ferraz, Subsecretária de Educação Básica do Estado do São Francisco (Seduc - SF), já se preparava para ir ao segundo dia do Encontro Anual do Todos Pela Educação², em Brasília - DF. Logo após às 7h, contudo, seu celular trouxe uma notificação de que o evento havia sido cancelado pela suspeita de que uma das organizadoras do evento havia sido infectada pela Covid-19. A notícia logo se espalhou pelos jornais e mídias sociais. Era a alegoria do início de um ciclo pandêmico que desencadearia uma das piores crises já vividas na contemporaneidade. Dali para a interrupção das aulas presenciais, no dia 16 de março, nas 400 escolas públicas franciscanas foi um pulo. Isso significou, da noite para o dia, que mais de 200 mil estudantes daquele estado veriam as salas de aula se reconfigurarem em casas. Para muitos, os quadros deram lugar às telas; para outros (os mais pobres e vulnerabilizados), contudo, a suspensão de aulas presenciais e sua substituição por aulas remotas significava não somente a interrupção temporária dos processos de ensino-aprendizagem, mas também a ruptura – talvez permanente – de suas trajetórias acadêmicas. E Justina, como uma das gestoras da educação de São Francisco, sentia-se convocada e implicada a buscar alternativas para lidar com esse novo desafio.

Justina e sua equipe criaram, nas semanas seguintes, um plano de ações emergenciais, incluindo a oferta de aulas e atividades remotas, a instituição de novas rotinas de trabalho remoto e medidas visando à segurança alimentar dos estudantes. O programa de Serviço Educacional Remoto (SER) instituído pela Secretaria de Estado da Educação do São Francisco foi regulamentado apenas duas semanas após a explosão da crise sanitária. A política contemplava um conjunto de recursos capaz de apoiar as escolas, os professores e os estudantes e suas famílias a dar continuidade ao processo de ensino e aprendizagem por meio da recomposição das aprendizagens já adquiridas e do desenvolvimento de novas por parte dos estudantes, investindo também no reforço escolar.

Os cadernos do SER consistiram em atividades escolares vinculadas ao desenvolvimento de habilidades previstas nos documentos curriculares, previamente

² <https://todospelaeducacao.org.br/>

planejadas e elaboradas pelos professores, acompanhadas e coordenadas pela equipe pedagógica da escola, para serem ofertadas ao estudante fora do ambiente escolar. O principal recurso utilizado pelo SER foi a transmissão de videoaulas, por meio de canais de televisão e/ou de redes sociais como Facebook, Youtube, WhatsApp, dentre outros, nos formatos ao vivo ou gravado, em dia e horário específicos, para turmas específicas. A partir da parceria já estabelecida com o Google, o SER trabalhara com o Google Sala de Aula como forma de sistematizar as atividades, seus formatos de entrega e a mediação da aprendizagem em uma única plataforma.

A cada dia, contudo, eram identificados novos problemas emergenciais, como a necessidade de proteção do patrimônio das escolas, que passaram por saques e vandalismo, além da necessidade de distribuição de materiais pedagógicos impressos, ações de assistência socioemocional a estudantes e profissionais, entre outros. Ao mesmo tempo em que a rede precisava lidar com a emergência que retirou profissionais e estudantes de suas rotinas, não havia indícios de que a crise sanitária da Covid-19 iria se resolver a médio prazo. Mesmo que o isolamento social tivesse tido efeito positivo na curva de contaminação em algumas regiões do estado e que, nos meses seguintes, se assistisse o retorno progressivo das atividades escolares, seria necessário lidar com as consequências desse choque em um novo plano. Algumas destas consequências já estavam sendo vislumbradas, destacando-se os traumas e o aumento da vulnerabilização das famílias (fome e desemprego), a ampliação de desigualdades educacionais entre os estudantes e das diferenças de competências entre os professores.

Vale sempre reforçar que a oferta de educação pública de qualidade pressupõe o esforço conjunto de diversos interlocutores e instituições, em distintos níveis e instâncias de gestão. Existem, sim, orientações rigorosas sobre os tipos de intervenção necessários para garantir que o direito à educação pública seja plenamente garantido – como reformas curriculares, desenho e redesenho da carreira de docentes, adoção de sistemas de gestão focados em resultados etc. –, mas ainda há desafios persistentes, como o abandono e a evasão escolar. No caso do estado do São Francisco, foi possível perceber avanços importantes nos últimos dez anos no que diz respeito à diminuição da taxa de evasão escolar no Ensino Médio, partindo de 19% em 2008 para 5,7% em 2018. Entretanto, similarmente à maior parte dos estados

brasileiros, o problema persiste e se mostra mais acentuado no primeiro ano do ensino médio, em que a taxa de abandono chegou a 5,1. Os motivos para isso são variados, como necessidade de trabalhar, gravidez na adolescência, problemas de saúde mental e afetiva, falta de interesse na escola e dificuldades de aprendizagem.

A pandemia da Covid-19 gerou uma crise sem precedentes na educação, com efeitos já diagnosticados e muitos riscos de curtíssimo a longo prazos mapeados (Instituto Unibanco e Insper, 2021). Segundo Barros (Instituto Unibanco e Insper, 2021), os riscos de curto prazo estão relacionados à perda de aprendizagem; já os de longo prazo estão relacionados a perdas econômicas, como na renda destes jovens que não tiveram uma integral conclusão de sua educação básica e que, portanto, enfrentarão ainda mais dificuldades para se inserir no mercado de trabalho e acessar posições bem remuneradas. Uma série de ações para mitigar o imenso impacto do fechamento das escolas foi realizada pela equipe de Justina: adoção de plataformas digitais para manter o vínculo dos estudantes com a rede, formação em TICs para professores, disponibilização de protocolos de segurança sanitária, dentre outras. Ainda assim, o abandono, quando da possibilidade de retorno às aulas presenciais, seria uma tendência³, e, segundo algumas projeções, ainda em 2020, poderia regredir a marcas de uma década atrás (Instituto Unibanco e Insper, 2021).

Na rede há décadas, Justina sabia dos resultados conquistados até a pandemia para diminuir o abandono e a evasão escolar. A perspectiva, como ele gosta de enfatizar, era ancorada numa abordagem mais equânime, com olhar especial para estudantes mais vulnerabilizados. Contudo, dado o contexto de ampliação de desigualdades (socioemocionais, socioeconômicas, de aprendizagem e outras) e de demandas sanitárias de gestão relativas à pandemia num quadro de crise fiscal, algumas questões precisavam ser pautadas. Seria necessário repensar o conjunto de políticas educacionais? Como pensar em soluções padronizadas se a própria medida de disponibilizar aulas remota poderia gerar aprofundamento das desigualdades? Como ela lidaria com as adversidades e, ainda assim, conduziria todos e todas/os as/os estudantes à finalização do ano letivo de 2020, adaptando processos e atividades às novas condições?

³ Os indicadores sobre abandono e evasão gerados pelo Ministério da Educação ainda não estavam sistematizados e disponíveis durante a escrita do caso (maio/22); contudo, no cotidiano escolar já se tem verificado esse agravamento.

Entendendo que a retomada das atividades cruciais da educação deveria estar focada no enfrentamento das desigualdades educacionais, como nunca se fez antes, Justina seguiu com o planejamento da gestão da crise para este novo momento. Um problema complexo incrustado num contexto de alta incerteza.

A despeito do investimento em ações que remediasses os efeitos da crise sanitária na educação, permanecia como principal desafio o enfrentamento das desigualdades no acesso ao ensino remoto e nas condições de permanência na escola neste novo cenário pandêmico. Se o ensino remoto, durante a suspensão das aulas presenciais, tivesse algum resultado para uma parcela dos estudantes e restabelecesse, em parte, o ensino-aprendizagem, seria possível que o modelo permanecesse, dado o cenário de crise sanitária prolongada e de isolamento social necessário. O funcionamento presencial das escolas afetaria muito esse cenário, tanto pelas aglomerações de alunos e professores, como também pela própria circulação nas cidades. No entanto, prolongar o modelo remoto significaria também aprofundar as desigualdades, aumentando o período de perda de aprendizagem para a parcela mais vulnerável dos estudantes que não conseguiam o acesso ao ensino remoto. Assim, o virtual não poderia ser a única alternativa. Para enfrentar as desigualdades educacionais, seria necessário um investimento muito maior em atendimento dos alunos que não dispunham de condições para acessar esses meios digitais de ensino-aprendizagem (celulares, tablets, computadores, tvs, entre outros). E a solução para eles não poderia ser precária, pois precisaria chegar aos estudantes e ser efetiva para lidar com suas lacunas de aprendizagem.

Neste contexto, cabe ressaltar que um conceito de abordagem educativa veio à tona: o de ensino híbrido. O termo, segundo Bacich (2015), está relacionado “ao conjunto de possibilidades de integração das tecnologias digitais ao currículo escolar, de forma a alcançar uma série de benefícios no dia a dia da sala de aula, como o maior engajamento dos alunos no aprendizado”. Esta parecia ser uma opção a qual Justina poderia acionar em seu planejamento.

Por fim, o restabelecimento do processo pleno de ensino-aprendizagem exigiria ainda equacionar o calendário letivo de 2020 – com a possibilidade de este se encerrar somente em 2021 por conta de, por exemplo, horas-aula não consumadas durante o ano de 2020. Se assim fosse, o calendário de 2021 fecharia o ciclo faltante de 20,

além de abrir e fechar o seu próprio – tal como ocorrera em situações de greves muito prolongadas. Neste sentido, somente em 2022 se retomaria alguma normalidade.

Mas, o retorno presencial e/ou híbrido (com aulas presenciais somadas às atividades remotas), para Justina, iria além de restabelecer o fluxo padrão de ensino-aprendizagem. Outras atividades imprescindíveis e típicas da educação nas regionais de ensino e secretarias também foram suspensas e precisavam ser reiniciadas, tais como: a formação de professores, a reorientação curricular ou mesmo ações de gestão. O projeto da subsecretaria precisaria apoiar-se na definição do que deveria ser priorizado no retorno presencial/híbrido e no desenho destas adaptações. Com o apoio de sua equipe e de parceiros, Justina organizou as atividades da educação, naquele momento, em três grandes blocos: (1) provisão de aulas e parâmetros de qualidade; (2) orientação estratégica; e (3) condições de oferta.

O processo mais crucial na educação, o ensino-aprendizagem, ocorre nas escolas. Sua reorganização em tempos de pandemia depende de decisões tomadas na secretaria e conta com apoio de implementação das regionais de ensino. Para compor o plano de retomada das atividades escolares, em formato presencial ou híbrido, com a premissa de diminuição das desigualdades, a equipe de Justina apresentou a ela uma lista de perguntas com temas importantes para o retorno dos processos essenciais da educação, as quais permitiriam apontar que a fase de retomada das atividades poderia ser iniciada:

1. O ensino remoto avançará em conteúdos novos do currículo ou servirá apenas na emergência, como reforço?
2. Como preparar melhor os professores para a modalidade de ensino remoto?
3. Como preparar os coordenadores pedagógicos e diretores no contexto pós-emergência? O que muda no planejamento pedagógico da escola?
4. Metodologias para as aulas remotas estão sendo utilizadas por que tipo de aluno e professor e com qual efetividade?
5. Quais outras metodologias analógicas estão sendo desenvolvidas para atender alunos e professores sem acesso à internet?
6. Quais serão as novas normativas para o fluxo escolar (aprovação, reprovação e abandono escolar)?
7. Serão perseguidos resultados de bem-estar para além da aprendizagem cognitiva? (competências socioemocionais etc.)

8. Condições sanitárias serão consideradas nas normativas de fluxo escolar?

Justina compreendia, contudo, que a secretaria e as regionais faziam a gestão do sistema educacional (da rede, como se diz no campo educacional) e, não, de escolas diretamente. Portanto, suas decisões pedagógicas precisariam ir além de garantir as aulas com qualidade - precisariam incluir decisões administrativas como estratégia e gerenciamento. Algumas outras questões que orientariam a construção do plano de retomada seriam:

1. O retorno ao presencial se dará por etapas e modalidades?
2. Como as turmas serão organizadas para as atividades híbridas?
3. Como será organizado o monitoramento das condições de vulnerabilidade dos estudantes e professores?
4. Que ações complementares serão desenhadas para estudantes e professores em alta vulnerabilidade?
5. Que ações com foco em valores e atitudes são necessárias?
6. Há um fluxo de comunicação estratégica estabelecido com os profissionais e com as famílias? Como?
7. Quais as ações efetivas para lidar com a desigualdade de competências entre professores?

Por fim, a Secretaria precisaria garantir recursos físicos e humanos, o que impactaria nas condições de oferta:

1. Dependendo de como as aulas serão organizadas no retorno ao formato presencial, como planejar o atendimento físico em salas de aula? Novas turmas serão necessárias?
2. E a alocação de profissionais nas escolas? Qual o reatamento para a gestão de pessoas: número de servidores e tipo de contrato?
3. A inclusão digital nas escolas veio, finalmente, para ficar? Se sim, como se darão os investimentos?
4. Se o virtual veio para ficar, o acesso à banda de internet se dará de forma gratuita para profissionais e alunos? Como negociar com as empresas de telecomunicação?

5. Quais são as medidas sanitárias a serem adotadas com o retorno às aulas presenciais? Distribuição de kits com máscaras, álcool gel? Qual a referência para a definição destas medidas pelo sistema de educação?
6. A compra de alimentos e preparo muda? Como transitar da insegurança alimentar de volta ao programa de alimentação escolar?
7. Como replanejar as atividades da educação com a queda na receita e a certeza de queda de orçamento? O que priorizar?
8. Que novo tipo de conexão com a saúde e a assistência social será necessário?

Naquele março chuvoso em Simplicidade, capital de São Francisco, a suspensão do atendimento e das aulas presenciais nas escolas em razão da pandemia de Covid-19 mobilizou esforços nunca imaginados para seguir com os processos de ensino e aprendizagem de forma remota. Após esta fase da crise e diante de possíveis cenários, Justina, como uma das principais gestoras da rede franciscana, precisaria criar orientações pedagógicas e operacionais para a adaptação do ambiente escolar em um contexto de pós-pandemia. As diretrizes precisariam assegurar um retorno seguro à sala de aula, cumprindo à risca não só as determinações das agências sanitárias, mas compreendendo que a escola deveria, mais do que nunca, ser um espaço de acolhida, amparo, proteção e motivação para que os/as estudantes continuassem aprendendo.

Nesse sentido, qual é a sua percepção sobre as possibilidades de composição do plano de Justina para a retomada das atividades escolares? De acordo com o mapa de riscos e problemas apresentado e da miríade de decisões explicitadas a serem tomadas pela gestão da rede, identifique as potências e desafios para acolher social e emocionalmente estudantes e profissionais da educação, impulsionar perspectivas efetivas de ensino-aprendizagem para todos e todas, possibilitar condições sanitárias e, principalmente, preservar a trajetória acadêmica dos estudantes combatendo o problema estrutural do abandono e da evasão escolar que se intensificou no contexto pandêmico.

NOTAS DE ENSINO

A. Sinopse do caso

O caso “Gestão da educação pública em tempos de Covid-19” apresenta um conjunto de condutas executivas de uma Secretaria Estadual de Educação durante o contexto de pandemia (com foco em 2020) voltadas à manutenção dos serviços educacionais neste contexto. Propõe-se aos leitores reflexões sobre possibilidades de atuação estratégica de modo a garantir o direito à aprendizagem dos estudantes desta rede.

B. Objetivos educacionais

O caso pretende explorar aspectos gerenciais de uma Secretaria Estadual de Educação no caminho de implementação de uma solução para a garantia do direito à aprendizagem em contexto de crise da Covid-19. A narrativa tem a potência de apoiar o leitor a interpretar o quadro do problema no *frame* sistêmico, com evidências, e a elencar as justificativas para as decisões tomadas.

C. Alternativas para a análise do caso

- a. Abordagem educacional
- b. Abordagem social
- c. Abordagem econômica
- d. Abordagem psicossocial

D. Questões para discussão do caso em sala de aula

- a. Monitoramento e avaliação de políticas públicas
- b. Equidade
- c. Tomada de decisão
- d. Gestão de crise e Educação pública
- e. Gestão de recursos

E. Fontes de dados

a. Primários

i. Relatos sistematizados

b. Secundários

- i. BACICH, L.; TANZI NETO, A.; TREVISANI, F. de M. (Orgs.) Ensino Híbrido: Personalização e Tecnologia na Educação. Porto Alegre: Penso, 2015. 270p.
- ii. INSTITUTO UNIBANCO; INSPER. Perda de aprendizagem na pandemia. São Paulo: Insper e Instituto Unibanco, 2021. 56 p. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia. Acesso em: 05 jun. 2022.
- iii. TODOS PELA EDUCAÇÃO (São Paulo). Relatório Anual de Acompanhamento do Educação Já!: Balanço 2019 e Perspectivas 2020: 1ª Edição. 2020. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/417.pdf?229296618%2F=&utm_source=Download-Relatorio-anual. Acesso em: 10 mar. 2020.

F. Bibliografia recomendada para fundamentar a análise do caso

- a. BACICH, L.; TANZI NETO, A.; TREVISANI, F. de M. (Orgs.) Ensino Híbrido: Personalização e Tecnologia na Educação. Porto Alegre: Penso, 2015. 270p.
- b. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar, 2018. Brasília: MEC, 2019

- c. INSTITUTO UNIBANCO; INSPER. Perda de aprendizagem na pandemia. São Paulo: Insper e Instituto Unibanco, 2021. 56 p. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/89499b7c-6c99-4333-937d-1d94870d3181?utm_source=site&utm_campaign=perda_aprendizagem_pandemia. Acesso em: 05 jun. 2022.