

Volume 20, Número 48, 2025

Rio de Janeiro, PPGE/PUC-Rio

Policy Capacities e a educação em tempos de pandemia: a experiência de Minas Gerais

***Policy Capacity and education in times of pandemic:
the experience of Minas Gerais***

***Policy Capacity y educación en tiempos de pandemia:
La experiencia de Minas Gerais***

Jianne Ines Fialho Coelho

Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Mariana/MG - Brasil

Breynner Ricardo Oliveira

Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Ouro Preto/MG - Brasil

Resumo

O artigo, de cunho qualitativo, discute as capacidades mobilizadas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE), para o desenho e a implementação do programa de educação remota (*Regime Especial de Atividades Não Presenciais – Reanp*) em tempos de pandemia. Ancorados no conceito de *policy capacity* de Wu et al. (2015), analisamos as ações engendradas pelos atores envolvidos no processo de construção e implementação da política de educação remota, discutindo a mobilização das capacidades preexistentes, criadas ou fortalecidas, ressaltando os desafios da educação no enfrentamento da crise e nas respostas às questões complexas que surgiram em decorrência da pandemia. Para tal, foram entrevistados seis Burocratas do Alto Escalão na SEE, entre março e abril de 2023. As análises revelam que, com a chegada da pandemia, a SEE mobilizou diversas capacidades preexistentes, possibilitando ao órgão a reunião de elementos que favoreceram o desenho e a implementação das políticas emergenciais de educação remota.

Palavras-chaves: *Policy Capacity*, gestão de crises, Covid-19, políticas públicas, Reanp.

Abstract

This qualitative article discusses the capabilities mobilized by the Minas Gerais State Department of Education (SEE) to design and implement the remote education program (*Regime Especial de Atividades Não Presenciais – Reanp*) during the pandemic. Based on the concept of policy capacity by Wu et al. (2015), we analyze the actions taken by the actors involved in the process of constructing and implementing the remote education policy, discussing the mobilization of preexisting, created or strengthened capabilities, highlighting the challenges of education in facing the crisis and responding to the complex issues that arose as a result of the pandemic. To this end, six high-ranking bureaucrats at the SEE were

interviewed between March and April 2023. The analyses reveal that, with the arrival of the pandemic, the SEE mobilized several preexisting capabilities, enabling the agency to gather elements that favored the design and implementation of emergency remote education policies.

Keywords: Policy Capacity, crisis management, Covid-19, public policies, Reanp.

Resumen

El artículo, de carácter cualitativo, discute las capacidades movilizadas por la Secretaría de Estado de Educación de Minas Gerais (SEE) para el diseño e implementación del programa de educación remota (*Regime Especial de Atividades Não Presenciais – Reanp*) en tiempos de pandemia. Anclado en el concepto de *policy capacity* de Wu et al. (2015), analizamos las acciones de los actores involucrados en el proceso de construcción e implementación de la política de educación remota, discutiendo la movilización de capacidades preexistentes, creadas o fortalecidas, destacando los desafíos de la educación para enfrentar la crisis y responder a las complejas cuestiones que surgieron como resultado de la pandemia. Para ello, se entrevistó a seis altos funcionarios de la SEE entre marzo y abril de 2023. Los análisis revelan que, con la llegada de la pandemia, la SEE movilizó varias capacidades preexistentes, lo que le permitió a la agencia reunir elementos que favorecieron el diseño e implementación de políticas de educación remota de emergencia.

Palabras-clave: *Policy Capacity*, gestión de crisis, Covid-19, políticas públicas, Reanp.

1 Introdução

Com base na literatura sobre *policy capacity*, o artigo discute as capacidades mobilizadas pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) para o desenho e a implementação do programa de educação remota (*Regime Especial de Atividades Não Presenciais – Reanp*) em tempos de pandemia. A partir da análise das ações engendradas pelos atores envolvidos no processo de formulação e implementação da política no estado, discutimos a mobilização das capacidades preexistentes e aquelas criadas ou fortalecidas, ressaltando os desafios da educação no enfrentamento da crise e nas respostas às questões complexas que surgiram em decorrência da pandemia.

O arcabouço teórico mobilizado para esta pesquisa permite compreender as *policy capacities* na educação, e em especial nos governos subnacionais, ao possibilitar analisar como diferentes atores e redes de políticas interagem para moldar as decisões e a implementação das políticas públicas. Ancorados nas definições de Wu et al. (2015) sobre o conceito de *policy capacity*, a discussão das *policy capacities* na SEE segue a sistematização feita pelos autores, que a estruturam em três eixos: capacidades analíticas, capacidades operacionais e capacidades políticas.

Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu que a expansão do vírus SARS-CoV-2 alcançou a condição de pandemia, impondo ao mundo a

necessidade do distanciamento social e a suspensão das atividades escolares presenciais, deslocando a escola para as residências dos profissionais da educação e dos estudantes. Em nível nacional, a morosidade das ações orquestradas pelo governo de Jair Bolsonaro (PL - 2018/2022) e a negação da pandemia e seus efeitos, cederam espaço para que os entes subnacionais (estados e municípios), cada um dentro de suas capacidades, desenhassem e implementassem políticas emergenciais e experimentais.

No Brasil, esse protagonismo era desafiado pelo Governo Federal, que não apenas negava assistência aos entes federados, mas combinava essa ausência com uma abordagem crítica às ações dos governos estaduais pela adoção de medidas restritivas, além de defender o fim do confinamento e a reabertura das escolas. Abrucio *et al.* (2020), ao analisarem a relação do federalismo brasileiro com as estratégias de combate à Covid-19, concluíram que o Ministério da Educação (MEC) não desenvolveu um plano nacional para auxiliar estados e municípios no enfrentamento do cenário caótico que se configurou, negligenciando suas necessidades, negando fluxos de transferências financeiras aos governos subnacionais, desconsiderando suas posições e ações, levando governadores e prefeitos a tomarem suas próprias decisões sobre o que e como fazer, com a chegada da crise multifatorial que se estabeleceu a partir de março de 2020.

Ao discutirem as capacidades estatais e políticas de educação municipais durante a pandemia, Lui *et al.* (2023) explicam que, com a chegada do Sars-CoV-2, foram os entes subnacionais que determinaram e lideraram os processos de distanciamento social e fechamentos de suas escolas e, dada a ausência do Governo Federal na assistência técnica e financeira, somada à conflituosa relação entre os níveis de governança, a descoordenação nas esferas subnacionais tornou-se ainda mais acentuada, produzindo heterogeneidades preocupantes que ameaçavam a garantia do direito à educação.

Abrucio *et al.* (2020) e Lui *et al.* (2023) afirmam que a atuação dos entes subnacionais foi relevante para evitar que as desigualdades e vulnerabilidades em contextos específicos se tornassem ainda mais insuportáveis ao longo da pandemia. Ainda assim, para Segatto *et al.* (2022), as capacidades estatais e os arranjos institucionais desses entes, no que diz respeito a recursos e experiências prévias com outras situações emergenciais, somadas à ausência de coordenação federativa, resultaram em respostas que variaram em termos de tempo e eficiência, aumentando os desafios já decorrentes da pandemia.

No campo da educação, a articulação dos processos pode ser concretizada graças às relações entre os diversos atores vinculados de maneira direta ou indireta às secretarias estaduais e municipais, que desempenharam importante papel de articulação para garantir a

oferta dos serviços educacionais. Pesquisas realizadas nos estados de Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo e Ceará (Adamiski e Bessa Oliveira, 2021; Molina, 2020; Azevedo e Puggian, 2020; Filgueira, 2020; Sousa et al., 2021), mostram que as *policy capacities* de suas secretarias educacionais apresentaram algumas semelhanças. Um exemplo disso é que em todos esses lugares a educação durante a pandemia foi caracterizada pelo baixo acesso a tecnologias e Internet, bem como formação docente insuficiente para ensinar remotamente aos seus alunos, só para citar alguns problemas.

Em Minas Gerais, ainda que as ações da SEE tenham sido similares às adotadas pela maioria dos estados brasileiros, é preciso considerar que se deram em um dos estados mais populosos do Brasil, com grande diversidade e desigualdade geográfica e econômica. Tais fatores nos colocam diante da necessidade de compreender como a promoção das *policy capacities* da SEE durante a pandemia tiveram e/ou sofreram influências de aspectos tão heterogêneos como os que caracterizam o estado, e como foi possível chegar a soluções para os problemas conjuntamente vivenciados em territórios tão distintos.

Para tal, foram entrevistados seis Burocratas do Alto Escalão (BAE) na SEE. As entrevistas foram realizadas presencialmente na Cidade Administrativa, sede do Governo Estadual mineiro ou virtualmente, pelo *Google Meet*, entre março e abril de 2023. Na ocasião, esses atores ocupavam cargos em quatro núcleos da SEE: Gabinete, Assessoria Estratégica, Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica e Subsecretaria de Articulação Educacional.

Isto posto, espera-se que o estudo sobre as *policy capacities* da SEE durante a pandemia possa contribuir para o avanço no entendimento das ações dos governos estaduais no federalismo brasileiro, evidenciando aspectos relevantes do papel do estado em cenários de crise, bem como questões relacionadas à presença ou ausência de coordenação federativa e de tradição de cooperação.

O artigo está dividido em quatro partes. Na introdução, resgatamos memórias da chegada da Covid-19 ao território brasileiro e suas implicações no setor educacional, além de uma breve descrição da metodologia adotada. Na segunda parte, apresentamos um breve panorama conceitual de capacidade estatal e *policy capacity*. Na terceira parte, analisamos os relatos dos entrevistados no âmbito da SEE, à luz da literatura sobre *policy capacity*, com base na definição de Wu et al. (2015). Por fim, na quarta parte elaboramos algumas reflexões finais, discutindo as capacidades mobilizadas pela SEE durante a pandemia, destacando os efeitos que elas exerceiram ou não sobre o cenário educacional mineiro.

2 Policy Capacity: abordagens conceituais

Ao reconstituírem a origem do conceito de capacidade estatal, Gomide *et al.* (2018) explicam que as definições para o termo correspondem ao poder de ação do Estado e produção de políticas públicas. Segundo os autores, existe uma variedade de denominações conceituais que compartilham das mesma ontologia, ainda que figurem sob outras representações. Gomide *et al.* citam como exemplos os conceitos de capacidade governativa ou *governing capacity*, de Painter e Pierre (2005); governança, de Fukuyama (2013); e *policy capacity*, de Wu *et al.* (2015).

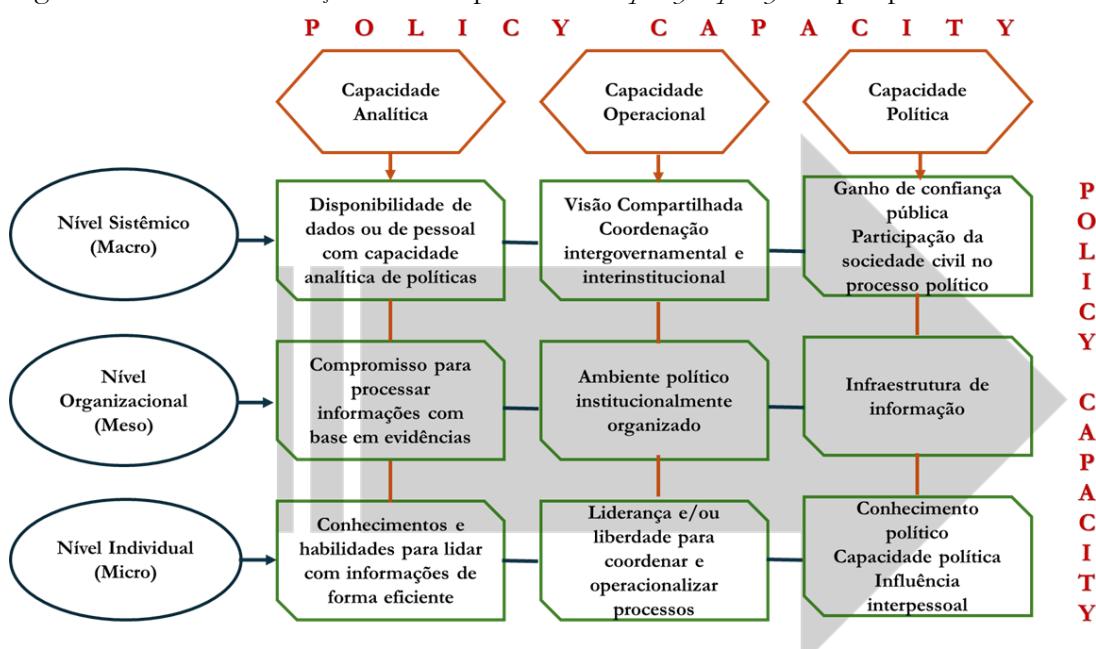
Painter e Pierre (2005) apresentam três tipos de capacidades: a estatal, a administrativa e a *policy capacity*. Especificamente no que diz respeito ao conceito de *policy capacity*, os autores a definem como a possibilidade de reunir os recursos necessários para se fazer escolhas e delimitar estratégias voltadas à alocação de recursos para fins públicos.

Davis (2000) argumenta que a *policy capacity* é a habilidade do governo em implementar as políticas públicas com eficiência e decidir sobre escolhas preferenciais de ação. Parsons (2004) define a *policy capacity* como a capacidade do governo de unir múltiplas organizações e interesses, em prol de um tecido político coerente.

Peters (2015) dá centralidade à competência e à profissionalização das burocracias, argumentando que a *expertise* (especialização) combinada com habilidades de engajamento e comprometimento, é um indício significativo de *policy capacity*. Em sua definição sobre *policy capacity*, este autor a identifica a partir de quatro dimensões: especialização, processo (como as coisas acontecem a partir do comprometimento das pessoas), estabilidade das burocracias e política organizacional (conexões, mobilização de atores).

Howlett e Ramesh (2015) definem *policy capacity* como o conjunto de habilidades e recursos (competências e capacidades) indispensáveis para que o Estado desempenhe suas funções políticas. Os autores explicam que, de maneira geral, a *policy capacity* resulta das combinações de habilidades e recursos presentes em cada nível das políticas, desde a definição da agenda, passando pela formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, e é condição *sine qua non* para o sucesso das políticas públicas.

Para Wu *et al.* (2015), o conceito de *policy capacity* (recursos/capacidades) é instrumentalizado a partir de três eixos de competências (habilidades): capacidade analítica, capacidade operacional e capacidade política. Em uma perspectiva multinível, os autores operacionalizam tais capacidades em três níveis distintos: sistêmico (nível macro), organizacional (nível meso) e individual (nível micro), conforme sistematizado na Figura 1:

Figura 1: Instrumentalização das competências da *policy capacity* em perspectiva multinível

Fonte: Formulada pelos autores com base em Wu *et al.* (2015).

A partir da formulação de Wu *et al.* (2015), Gomide *et al.* (2018) evidenciam três aspectos relevantes:

- (1) *Políticas públicas tecnicamente sólidas*, arquitetadas sob a credibilidade que uma organização pública é capaz de angariar de políticos e da sociedade; eficácia de gestão, representada por sistemas de informação e gestão de recursos eficientes; conhecimentos e habilidade para lidar com as informações com qualidade;
- (2) *Alinhamento dos recursos disponíveis para que as ações sejam implementadas*, possibilitado pela cooperação entre as diferentes entidades intergovernamentais e interinstitucionais; ambiente político institucionalmente organizado e liderança apta a coordenar e operacionalizar os processos políticos;
- (3) *Obtenção e sustentação de apoio político*, operacionalizados com o ganho de confiança pública; a infraestrutura de informações¹ e pelo conhecimento político e a capacidade política de influência.

Simão e Ramos Silveira (2022) argumentam que a *policy capacity* compreenderia a manifestação de todos as etapas do ciclo de políticas públicas, envolvendo, a partir de uma perspectiva prática, as capacidades que compreendem a credibilidade que uma organização

¹ Sistema de informação eficiente para coletar e disseminar informações dentro e entre agências do setor público (Wu *et al.*, 2015).

estatal angaria dos políticos ou da sociedade como um todo. Trata-se do apoio e confiança conferida por esses atores ao Estado; da disponibilidade e eficácia dos sistemas de informação e de gestão de recursos humanos e financeiros e, finalmente, da *expertise* ou o conhecimento técnico-político dos atores públicos (gestores e analistas de políticas públicas).

3 Como a SEE mobilizou as *policy capacities* para desenhar e implementar o programa de educação remota na pandemia?

Esta seção analisa as capacidades mobilizadas pela SEE – preexistentes, criadas ou fortalecidas – no cenário pandêmico, para desenhar e implementar o *Regime Especial de Atividades Não Presenciais* (Reanp). Ancorados nas contribuições de Wu *et al.* (2015), empreendemos esta análise com base nas *policy capacities* sistematizadas pelos autores em três eixos: capacidades analíticas, capacidades operacionais e capacidades políticas (Figura 1).

Capacidades analítica e operacional da SEE: mobilizando e criando recursos em ambiente institucionalmente organizado

De acordo com Oliveira *et al.* (2021), Oliveira *et al.* (2022) e Coelho (2024), em abril de 2020, com a suspensão das aulas presenciais, Minas Gerais adotou o *Regime Especial de Atividades Não Presenciais* (Reanp) como estratégia metodológica de ensino e cômputo de carga horária dos estudantes em 2020 e 2021/I, para o ensino remoto e também para o híbrido (2021/II). O Reanp, instituído pela Resolução n.º 4.310/2020, foi organizado a partir de três eixos que se constituíram como tecnologias pedagógicas integradas: (i) o aplicativo *Conexão Escola*, (ii) o *Plano de Estudos Tutorados* (PET); e (iii) o *Programa Se Liga na Educação*.

O *Conexão Escola*, plataforma de acesso gratuito rede pública estadual de ensino, desenvolvido pela Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE), foi criado com a finalidade de permitir à comunidade escolar o acesso às duas outras tecnologias do Reanp (*Se Liga na Educação* e PETs), além de servir como meio de comunicação e interação entre estudantes e professores. Os PETs foram apostilas mensais organizadas por ano de escolaridade, desenvolvidas com base no Currículo Referência de Minas Gerais (CRMG) e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), conforme o Plano de Curso das unidades de ensino (ano/série escolar) e a carga horária prevista nas matrizes curriculares dos diferentes níveis e modalidades de ensino. O *Se Liga na Educação* foi um programa de teleaulas com transmissões diárias nos canais de televisão *Rede Minas* e TV

Assembleia² e também pelo *Youtube*, no canal da *Rede Minas de Televisão*. Durante a pandemia, após as transmissões síncronas, as videoaulas foram disponibilizadas no canal do *Youtube* e no *Conexão Escola*, permitindo acesso ao material e sua visualização assíncrona.

Ao pesquisar a educação em tempos de pandemia no estado, Coelho (2024) explica que, complementarmente, novos atores (públicos e privados) se inseriram no cenário educacional mineiro, ao mesmo tempo em que outros que ali já estavam, se fortaleceram. Entre os atores públicos, destacam-se a *Rede Minas de Televisão* e a *TV Assembleia*, responsáveis pela transmissão do *Se Liga na Educação*. Em outra ponta, segundo a autora, estão os grupos privados como *Alphabet* (*Google Suite for Education*, *Google Play*, *YouTube*) e *Meta* (*Facebook*, *WhatsApp* e *Instagram*), que ganharam mais popularidade durante a pandemia, atuando na educação como sistemas de informação e oferta de ferramentas digitais e ambientes virtuais, fornecendo subsídios para a educação remota nesse período crítico.

Com base nessa conjuntura, ao discorrerem sobre a chegada da pandemia de Covid-19 à educação mineira, os BAE entrevistados revelam as ações adotadas pela SEE para enfrentamento do quadro de crise que se estabelecia:

Eu me lembro que, de imediato, houve a ação de suspender as aulas. Imediatamente a isso, a gente teve movimentos de articulação com o Conselho Estadual de Educação e começou, nesse período, o processo de construção de uma normativa que regulamentaria as atividades não presenciais e o processo de construção de como se daria a oferta dessas atividades não presenciais. Foram esses os movimentos: o momento de suspensão, depois a articulação com o Conselho, a questão da normativa, a produção de material e a reorganização do calendário (BAE5, Assessoria Estratégica SEE).

Conforme se observa, em meio às tensões geradas pela crise na saúde, o Estado era chamado para tentar entender o que estava acontecendo e tomar uma série de decisões emergenciais, inclusive de ordem jurídica (porque algumas ações emergenciais não tinham amparo legal), em curto espaço de tempo.

Buscando adaptar-se às novas dinâmicas impostas pela pandemia e pelo isolamento social, durante a 22ª Reunião Extraordinária da Comissão da Educação e a 5ª Reunião Especial, realizadas, respectivamente, em 14 e 15 de abril de 2020, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), a SEE, representada pela então secretária de educação, Júlia Sant'Anna (2019-2022), forneceu informações sobre como seria a atuação da pasta no período de pandemia e apresentou o Reanp, instituído pela Resolução 4.310/2020, à comunidade escolar mineira.

² A *Rede Minas de Televisão* é um canal público e aberto brasileiro, pertencente à Empresa Mineira de Comunicação. A *TV Assembleia* de Minas Gerais é um canal de televisão vinculado à ALMG.

Em seu escopo, a Resolução 4.310/2020 apresentava a reorganização do calendário escolar, as atribuições dos profissionais das escolas e anunciava o Plano de Estudos Tutorados (PET), como instrumento pedagógico e de controle de frequência:

Começamos a desenhar um material que pudesse chegar, de alguma forma, para que esses meninos pudessem entender que a escola estava ali, que a escola estava indo até eles naquele momento (...). Eu fui a responsável por fazer esse esqueleto do PET, que é o nosso Plano de Estudos Tutorados, à época, tentando seguir aquilo que nós já tínhamos do currículo [Currículo Referência de Minas Gerais] (...). Um grupo de professores da rede, mais professores que estavam na Escola de Formação, começaram a criar esse esqueleto. (...) depois, contamos também com professores das redes municipais, porque nós fizemos um trabalho conjunto com a Undime (BAE2, Gabinete SEE).

Por se tratar de uma situação inédita e sem precedentes em nível mundial, os governos foram obrigados a criarem novas estratégias para manterem em curso o processo educacional. Entretanto, na SEE, a preexistência de um Currículo Referência (CRMG), em pleno início de implementação, e de um Plano de Curso derivado desse Currículo, foi um diferencial no processo de condução da educação remota mineira:

Já havia a estrutura do Plano de Curso e do planejamento inicial. Então, a gente adequou esse planejamento e, dessa adequação, surgiu o segundo produto, que foi o mais utilizado pela rede na época da pandemia, os Planos de Estudos Tutorados. Os PETs são um recorte do Plano de Curso com atividades voltadas para os nossos estudantes. Não foi difícil estruturar o PET, ele já estava sendo estruturado, porque a gente já tinha o Plano de Curso. Já tinha um Currículo todo organizado mensalmente, bimestralmente, para seguir. Então, desenhar estrutura de atividade, com esse planejamento já feito, não foi difícil no que diz respeito à organização. Foi difícil no que diz respeito à logística (BAE4, Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica SEE).

De acordo com o entrevistado, o CRMG foi o principal norteador para elaboração de materiais e formações disponibilizadas, tanto para a rede estadual, como para as redes municipais de educação mineiras, em regime de colaboração³.

A despeito dos inúmeros problemas e desafios ocasionados pela pandemia na educação mineira, a preexistência de um Currículo Referência e de um Plano de Curso, que norteavam as ações do órgão antes mesmo da suspensão das aulas presenciais, e que foram o ponto de partida para a elaboração das tecnologias do Reanp, foi um aspecto bastante positivo. A mobilização de uma capacidade preexistente na SEE se vale da disponibilidade

³ O Plano de Curso é a organização do CRMG em componentes curriculares, etapas de ensino, anos de escolaridade, bimestres/meses, seguindo a ideia de progressão das habilidades. É alinhado com o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) e com as matrizes das Avaliações Educacionais em Larga Escala, que compõem o Sistema Mineiro de Avaliação e Equidade da Educação Pública (SIMAVE).

desses instrumentos e de um ambiente político institucionalmente organizado no órgão, conforme as *policy capacities* desenvolvidas por Wu *et al.* (2015), apresentadas na Figura 1.

3.1 Capacidades operacional e política da SEE: coordenação interinstitucional e caráter participativo no processo político

Outro fator relevante para que a SEE tenha conseguido implementar os estudos remotos com rapidez foi o engajamento da equipe estratégica do órgão no desenho do Reanp. Segundo os dados analisados, a chegada da pandemia impulsionou o trabalho interinstitucional no nível da SEE. Nesse contexto, nas múltiplas camadas que compõem o órgão central (Hill & Hupe, 2003; Lotta, 2019), os BAE trabalhavam simultaneamente, tomando decisões e desenhando a política de maneira integrada entre os níveis da própria Secretaria e com outros atores externos:

Eu fui provocado pela secretária [à época, Júlia Sant'Anna] imediatamente, quando a gente teve o terceiro dia de lockdown e percebemos que não teríamos esse retorno logo. A secretária provocou a BAE2, que na época era subsecretária, e que já puxou uma agenda comigo para planejar o que iríamos fazer (BAE4, Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica SEE).

Havia ainda o envolvimento de um ator externo à Secretaria bastante relevante: a União de Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Minas Gerais (Undime-MG), representante dos interesses das secretarias municipais mineiras de educação. Sobre isso, novamente, identificamos a forte influência do ambiente político institucionalmente organizado no nível da SEE, impulsionado pelo ganho de confiança pública e pela participação da sociedade no processo político (Wu *et al.*, 2015).

O regime de colaboração com a SEE vinha ganhando mais espaço desde a implementação da BNCC e a construção do Currículo Referência. Durante o período de elaboração dos materiais do Reanp, a SEE realizou o convite para que a Undime-MG auxiliasse na construção dos PETs voltados para a Educação Infantil, nível de ensino sob a responsabilidade das secretarias municipais de educação.

A gente precisou juntar mão de obra para produzir esse material. Coisa que a Escola de Formação, à época, não tinha. Nós tínhamos, de equipe de produção intelectual, sete formadores, um para cada componente curricular, e foram esses que, no início, deram conta da produção todinha dos materiais. Porque nós contemplamos desde o 1º ano do Ensino Fundamental até o 3º ano do Ensino Médio, e lançamos uma cartilha da Educação Infantil para ser seguida nas creches da Educação Infantil, aquela nas creches da estadual e na municipal também, em regime de colaboração (BAE4, Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica SEE).

Na SEE, os Burocratas de Alto Escalão destacam a importância desta parceria, não apenas para auxiliar na confecção dos materiais, mas também para intermediar a articulação entre a gestão estadual e os municípios:

Com a Undime, a gente já vinha trabalhando, por causa da implementação do Currículo, numa parceria muito grande. Então, a Undime foi muito importante na escrita, porque depois ela vem compor a equipe do PET. Eles vieram nos ajudar na construção desses materiais e ficaram conosco desde a construção, até a entrega. Tinha aluno que era da rede municipal e o município fazia a entrega, ia lá levar para um filho de Anos Iniciais, levava já o material dos meninos do Fundamental II ou do Ensino Médio. Foi mais de 70% dos municípios que utilizou o material, e isso foi muito importante para o estado enquanto sistema (BAE2, Gabinete SEE)⁴.

Para a SEE, mesmo que tenha havido bastante colaboração por parte da Undime-MG no período pré-pandêmico com relação, por exemplo, à elaboração e/ou implementação das normativas curriculares – BNCC e CRMG –, ainda não existia, até a chegada da pandemia, um regime de colaboração efetivo e institucionalizado entre os órgãos:

A gente tinha alguns arranjos. Tivemos arranjos no Currículo Referência, então, a gente já vinha nesse movimento. A proximidade com a Undime vem muito daí. Com essa proximidade, com a pandemia, a gente foi construindo isso juntos e chegando nos municípios. Enfim, veio uma série de coisas e a gente estava precisando institucionalizar, porque era muito solto. A gente via que estava fazendo muita coisa, mas você perguntava para o secretário municipal e ele não via isso lá. Ele não conseguia ter essa dimensão. E aí a gente veio com a criação da Subsecretaria de Articulação Educacional. Dentro dessa subsecretaria, tem uma assessoria que é a Assessoria de Articulação Municipal, mas que estava, naquele momento, cuidando exclusivamente do Projeto De Mão Dadas, que é nosso processo de municipalização. Essa assessoria é nova, não existia. Então, o que a gente viu era que precisava institucionalizar (BAE2, Gabinete SEE).

Apesar de a parceria entre a Undime-MG e a SEE ter se estreitado com a implementação da BNCC e a construção do CRMG, foi durante a crise sanitária que a relação entre os órgãos se fortaleceu. Isso se deve, conforme sustentado por Wu *et al.* (2015), à capacidade da Secretaria em ter se valido de maneira eficiente de suas relações interinstitucionais em um momento tão crítico, fortalecendo as bases da confiança entre as instâncias municipais e estadual de educação.

Se, em 2020, no âmbito da implementação das aulas remotas, houve uma intensa participação da Undime com relação à elaboração e distribuição dos PETs, além do trabalho de articulação entre a SEE e as prefeituras mineiras, esse trabalho alcançou outras dimensões em 2021. Neste ano, na terceira onda de Covid-19, a Undime-MG atuou junto à SEE

⁴ Com exceção das Escolas Indígenas, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais não realiza atendimento para a Educação Infantil. Este nível de ensino fica a cargo das Secretarias Municipais de Educação.

auxiliando os municípios mineiros quanto às regras e legislações, atualizações dos processos burocráticos e de aplicação de recursos. De acordo com Coelho (2024), no que se refere ao período de retomada das aulas presenciais no formato híbrido, a Undime-MG revisou e alinhou protocolos, além de apoiar a SEE na elaboração do calendário para 2022.

Observa-se, a princípio, que houve um esforço de articulação central da própria SEE com a Undime-MG para a construção do PET. Após essa articulação entre os órgãos, os municípios passaram a utilizar os instrumentos pedagógicos para aprendizado dos estudantes da rede municipal e, também, para facilitar o trabalho de cômputo da carga horária, seguindo a mesma lógica adotada pela SEE para as escolas estaduais.

Como as redes municipais também estão sujeitas às normativas do Conselho Estadual de Educação (CEE), as Superintendências Regionais de Ensino (SREs) passaram a apoiar mais as redes municipais, em detrimento da usual postura de fiscalização e acompanhamento por parte da Inspeção Escolar, evidenciando um aspecto positivo das capacidades entre a SEE e as redes municipais (Wu *et al.*, 2015).

Em 2019, antes da chegada da pandemia, a SEE havia criado a Subsecretaria de Articulação Educacional (SE) pelo Decreto n.º 47.758. Este braço da Secretaria foi o responsável por diversos avanços na rede, como o Sistema Único de Cadastro e Encaminhamento para Matrícula (Sucem); a criação da Assessoria de Inspeção Escolar; o Programa Mão Dadas, de municipalização. Com o trabalho conjunto desenvolvido pela SEE e pela Undime-MG durante a pandemia, foi criada, dentro da SE, em 2023, a Assessoria de Articulação Municipal, institucionalizando e buscando fortalecer a relação entre os níveis estaduais e municipais da educação mineira.

3.2 Capacidade política da SEE e fragilidades na infraestrutura de informações

Em 30 de abril de 2020, a Subsecretaria de Articulação Educacional da SEE encaminhava aos gestores escolares o Memorando Circular n.º 14/2020/SEE/SE, com explicações e esclarecimentos sobre os PETs, o Programa *Se Liga na Educação* e o Aplicativo Digital *Conexão Escola*. O estado caminhava para a adoção de estratégias e orientações sobre os protocolos de segurança para a retomada do processo educacional de maneira remota. Todas essas ações, juntamente com a publicação de uma série de normativas, foram importantes para dar sustentação ao desenho do Reanp e indicavam que Minas Gerais já conseguia estruturar o ensino remoto, instaurado a partir da suspensão das aulas presenciais.

Entretanto, a despeito dos encaminhamentos realizados pela SEE para assegurar que a educação chegassem até os estudantes mineiros, havia outros desafios a serem enfrentados: a fragilidade da comunicação interinstitucional, em particular, no âmbito das relações entre a comunidade escolar (profissionais, estudantes e seus responsáveis), o órgão central (SEE) e as regionais (SREs) (Oliveira *et al.*, 2021).

Em face das urgências que o cenário demandava, a SEE apresentou a Resolução 4.310 com a necessidade de implementação imediata perante as exigências do período. Tudo era para ser executado de maneira muito rápida, em todos os níveis institucionais da educação mineira – SEE, SREs e escolas:

Nós temos 3.641 escolas, quase 2 milhões de estudantes. Então, assim, foi uma coisa surreal para se pensar! 100 mil professores dentro dessa plataforma! E eu estou falando isso tudo em questão de 30 dias! Era zero! Minas Gerais não tinha estrutura nenhuma, de nada! De nada à distância! (BAE2, Gabinete SEE).

A princípio, as normativas eram publicadas pela SEE, que as enviavam para os Burocratas de Médio Escalão (BME) nas 47 SREs, encarregados de repassarem as informações aos diretores escolares e aos atores no nível das escolas, os Burocratas de Nível de Rua (BNR):

Com as regionais de ensino nós tivemos que fazer um trabalho, inicialmente, de convencimento e de alinhamento com eles [BME]. Eram reuniões semanais, duas as três vezes, via Meet, para explicar detalhes, materiais. Tudo era conversado e muito discutido, porque eles [BME] precisavam ter segurança para repassar isso pra ponta. Fala para 47, 47 fala para os demais. O que precisava, era alinhar, convencer 47 regionais de ensino, para que eles [BME] pudessem conversar com as escolas. “Ah! Então isso é uma coisa de replicação?”. Sim! Nós usamos o telefone sem fio. Foi um desafio! (BAE1, Gabinete SEE).

Do nível macro para o micro, a comunicação era falha e se baseava, sobretudo, em um processo comunicativo instantâneo, realizado a partir da estratégia de multiplicação de informações entre níveis, denotando baixa capacidade comunicativa por parte da SEE. Essa instantaneidade, mediada pelo uso de tecnologias, facilitou a disseminação das informações entre os implementadores e usuários da política, mas também trouxe desafios para a compreensão e gestão dessas mesmas informações, nos órgãos regionais e nas escolas.

Entre os níveis da educação estadual mineira (SEE, SREs e escolas), havia predominância do modelo de replicação de informação, de cima para baixo. A comunicação entre os agentes educacionais aconteceu por uma variedade de mecanismos, como o *e-mail* institucional dos servidores, o *WhatsApp*, o *chat* do aplicativo Conexão Escola, os perfis institucionais das redes sociais da SEE, como o *Facebook* (Oliveira *et al.*, 2021; Oliveira *et al.*,

2022). De maneira geral, foram esses os mecanismos de comunicação mais utilizados entre os agentes da comunidade escolar.

Por meio desses canais, os BAE empregaram largamente a técnica de expedição de atos normativos para os níveis intermediário (BME) e desses, para os atores no nível das escolas (BNR). Dada a emergência do novo cenário, esse processo de aceleração de disseminação de informações tornava o trabalho educacional ainda mais complexo.

Para BAE5, o problema não era a forma como a SEE se comunicava, mas, sim, o excesso de informações que, em função do imponderável, aumentou consideravelmente:

Foi no período da pandemia que a Secretaria mais expediu orientações e memorandos. Teve momentos em que chegavam sete memorandos no mesmo dia, com orientações diversas, de vários setores, ao mesmo tempo, para execução nas escolas. Eram muitas exigências de preenchimento de planilhas, porque era a única maneira que a Secretaria tinha de monitorar naquele momento. Do meu ponto de vista, foi muito mais do que o excesso de informações, até porque a própria rede exigia isso. E considerando que era tudo novo, que era regramento novo, inclusive de atuação diferente, então a gente começou a ter que orientar muito mais nas minúcias. E não era coisa que a gente construía e que ficaria eternamente, era uma coisa que ia modificando conforme as situações. Cada dia era uma situação nova e a cada situação nova, a Secretaria tinha que se posicionar, porque a demanda externa era: “E agora? O que nós vamos fazer?”. Então a Secretaria tinha que fazer diariamente mesmo, era todo dia, todo dia uma nova orientação! (BAE5, Subsecretaria de Articulação Educacional SEE).

Como tudo mudava a todo momento, a SEE emitia as normativas em resposta às mudanças que aconteciam a cada instante, aumentando o grau de incerteza e de fragmentação:

As normativas foram muitas! Às vezes a gente criava [uma normativa] nessa semana e na semana seguinte, aquilo ali já não dava mais não, tinha que mudar! (BAE2, Gabinete SEE).

Virou uma disputa nas regionais, eles estavam marcando: “Ih! Tal dia vai chegar o memorando 300”. Literalmente, nós viramos noite escrevendo memorando. Era na tela de computador... Porque estava tudo novo! (BAE1, Gabinete SEE).

Embora essa estratégia fosse necessária para regular as dinâmicas sociais, econômicas, educacionais e da saúde nos territórios, a intensa expedição de textos oficiais, de natureza jurídica, não era suficiente e adequada para que um diálogo eficiente fosse estabelecido entre os atores nos três níveis da burocracia (BAE, BME, BNR) no âmbito da educação, tampouco se mostrou eficaz para esclarecer as dúvidas e anseios, tanto dos burocratas, como dos estudantes e seus pais/responsáveis.

Para efeito de divulgação e compreensão das normas, a SEE amparava-se na ideia de que o repasse dos documentos expedidos pelo órgão seria suficiente para estabelecer a comunicação entre os níveis e para que os implementadores, nos níveis intermediário e na ponta, realizassem as ações esperadas pelo órgão central.

A Secretaria estava em contato constante com os Superintendentes. Eram muitas reuniões virtuais com os superintendentes e com os servidores das Superintendências, para que eles tivessem esse papel de comunicação mais imediata com os diretores. Então, o contato direto com as escolas não existiu, existiu por meio das Superintendências. (BAE5, Subsecretaria de Articulação Educacional SEE).

Em março de 2023, durante a realização das entrevistas com os BAE, ambos reconheceram a ineficiência do modelo de diálogo estabelecido pela SEE com as unidades dos níveis intermediário (as SREs) e da base (as escolas):

Desde o início, quando eu sento aqui nessa cadeira, a gente está discutindo: precisamos melhorar nossa comunicação! Isso é uma dificuldade da Secretaria desde quando ela nasceu. Isso é um ponto. A comunicação tem que ser melhorada. Durante a pandemia, foi mais difícil ainda! Então sim, a comunicação é algo que sim, temos que trabalhar! (BAE1, Gabinete SEE).

Eu acho que a comunicação é o nosso maior problema, sempre foi e ainda é (BAE2, Gabinete SEE).

Comunicação foi um dos pontos, até naquela sua pergunta, sobre o que a gente faria diferente, eu acho que a comunicação poderia ter sido algo que a gente deveria ter feito diferente (BAE3, Assessoria Estratégica SEE).

Com a chegada de documentos e normas institucionais até os atores dos níveis locais de implementação, é esperado que as informações e explicações sobre as políticas e os programas forneçam acesso aos profissionais da ponta, munindo-os de codificações que transformem a informação em conhecimento para que a política se torne mais acessível.

Conforme se depreende dos relatos dos entrevistados, a pandemia revelou um cenário cujo trabalho era pautado na centralização das funções-meio e fragilidade do diálogo entre os níveis de formulação e implementação, em que todo o planejamento e a comunicação eram posicionados de maneira descendente. Neste sentido, compreendendo que o diálogo pode ser visto como instrumento de implementação de uma política, assumimos que as mensagens passadas pelo órgão central para as regionais e dessas para as escolas, em uma abordagem claramente *top-down*, de maneira difusa e muitas vezes fragmentada, podem ter influenciado significativamente no insucesso de diversas ações.

Em sentido oposto à segurança que o momento demandava, o que os profissionais da educação, estudantes e seus responsáveis encontraram à sua frente em 2020 e 2021, foi

um conflituoso cenário de experimentação que resultava em atrasos e confusões; potencializava sentimentos como medo, insegurança, perdas de vínculo e identificação com a área educacional e fragilizava relações de confiança no sistema educacional. Os problemas, ao invés de diminuírem, se agravaram ainda mais, ocasionando um desequilíbrio, uma assimetria na distribuição das coisas, a perda de laços de vinculação e identificação, incorrendo em um movimento de desterritorialização dos indivíduos.

Os profissionais nos níveis intermediário e de base realizaram suas atividades sem conseguir esclarecer as dúvidas que surgiam, especialmente na fase inicial, junto ao órgão central. Na SEE, a situação dos BAE e sua relação com o fluxo de decretos emitidos também não era menos complexa, principalmente porque o MEC havia se eximido de suas responsabilidades como coordenador nacional, deixando a cargo dos governos subnacionais (estados e municípios) a responsabilidade pelo gerenciamento da crise em seus territórios.

Os documentos expedidos pela SEE, em um primeiro momento, eram disponibilizados para consulta de maneira esparsa. Não havia uma estrutura própria de organização desse material: “*Não tinha nem repositório, a Secretaria não tinha nem repositório*” (BAE5, Subsecretaria de Articulação Educacional SEE). O aumento significativo dos memorandos e dos documentos orientadores levou ao órgão central um novo desafio: o de organizar os materiais que circulavam na rede, no intuito de ajudar a escola e o inspetor escolar a encontrarem esses documentos a partir de um repositório específico, disponibilizados em uma ordem permanente, separados e organizados por áreas, com o propósito de facilitar o trabalho de comunicação.

Aqui na Assessoria a gente criou os boletins de legislações e normas que hoje estão lá no site, organizados. Inclusive a gente separou as normativas e orientações do período de pandemia, daquelas chamadas gerais, porque a gente estava enfrentando um desafio. Tinha coisa que a gente sabia que era temporário, que seria apenas no período de pandemia e outras que eram permanentes, legislações e normas permanentes (BAE5, Subsecretaria de Articulação Educacional SEE).

Ao sistematizar e organizar os documentos estruturadores de suas ações, a SEE acertou ao possibilitar uma maior transparência que o cenário emergencial requeria, auxiliando as pessoas a guiarem suas buscas e não dispersarem ou se perderem, em meio ao volume e diversidade das informações, favorecendo um ambiente político institucionalmente organizado (Wu *et al.*, 2015). Ainda que o órgão central tenha levado algum tempo desde a chegada da pandemia para executar essa ação, entende-se que, assim como os BME e os BNR, também os BAE construíam e aprendiam com o fluxo dos acontecimentos.

A Secretaria já estava acostumada com uma questão mais padrão, com

uma forma de organização que já estava muito consolidada, com normativas, até com acompanhamento mais consolidado e a gente também teve que aprender. Primeiro, havia a forma de comunicação com a rede, necessidade de maior contato com a rede. De que maneira ia articular e de que maneira ia orientar tantas ações, tantas novidades? E isso, consequentemente gera uma necessidade de retificação. A situação não estava muito dinâmica e a Secretaria também estava aprendendo como liderar, coordenar e orientar uma rede tão grande em um momento tão complexo. E isso gera diferentes procedimentos, diferentes formas de execução (BAE5, Subsecretaria de Articulação Educacional SEE).

Para Lascoumes e Le Galès (2012), os documentos reestruturam as políticas ao considerarem, simultaneamente, os atores envolvidos na implementação de uma política pública, suas interações e práticas, comportamentos e organizações. Ao influenciarem os comportamentos dos atores, esses instrumentos criam incertezas. Em Minas Gerais, as tensões e inseguranças ocasionadas e/ou potencializadas pela falta de experiência anterior que os preparasse para a nova realidade que se configurava, somada à necessidade de se adaptar a todo instante às mudanças de um organograma instável, com demandas que se transmutavam de um momento para o outro, projetava um cenário preocupante que, possivelmente, prejudicaria a garantia de isonomia de acesso à educação para os estudantes.

Segundo Matos (2019), a boa comunicação das instituições públicas requer, além da transparência de suas ações, também o respeito ao diálogo, consolidando-se em uma prática multilateral, com espaços de interlocução entre o público e as instituições. Dentro desse contexto, Lemos (2023, p. 20) explica que “a comunicação pública deve ser um campo de troca de informações, buscando atender ao interesse da sociedade e incitar o cidadão a ter uma participação ativa nas decisões políticas que afetam a sua vida”.

Nesse ponto, ao configurar a comunicação como um rol de instruções sobre como as pessoas deveriam agir em relação aos problemas que o momento trazia, ao não promover a ampliação da participação dos burocratas nos níveis intermediário e de base, e não possibilitar que os usuários da política expusessem seus anseios, dificuldades e especificidades inerentes aos contextos e territórios a que estavam submetidos ou nos quais atuavam, a SEE talvez perdeu a oportunidade de reestruturar e desenvolver um processo comunicacional mais aberto, democrático e transformador com suas SREs e com as escolas.

4 Considerações finais: *policy capacities* preexistentes, criadas e fortalecidas

Neste artigo, analisamos as capacidades mobilizadas pela SEE para o desenho e implementação do Reanp, a partir das ações engendradas pelos atores envolvidos no processo de construção e implementação da política de educação remota no estado.



Concluímos que as capacidades institucionais preexistentes foram essenciais para a materialização dos instrumentos que contribuíram para a organização e implementação da política de educação remota adotada pela SEE. Destacamos, também, as capacidades que foram criadas e mobilizadas e que efeitos exerceiram sobre o cenário educacional mineiro.

Assim, do ponto de vista das relações interinstitucionais, constatou-se que a formulação da política de educação remota da SEE se iniciou a partir das ações empreendidas pelo órgão com o apoio do CEE. Diante da morosidade do MEC e de outros órgãos federais, as ações do CEE junto à SEE foram fundamentais para a manutenção da educação básica. Antecipando-se às normativas federais, o Conselho aprovou os documentos orientadores para a reorganização das atividades escolares do sistema estadual de ensino.

Ao cruzarmos os conceitos de *policy capacity* de Wu *et al.* (2015) com o panorama das políticas públicas durante a pandemia no âmbito da SEE e de sua relação com o CEE, sobressaem as *competências nos campos operacional e político*. Entende-se que, por se tratar de um órgão regulamentador e supervisor do sistema educacional do estado, partimos de uma capacidade preexistente associada à relação da SEE com outros atores externos.

Um dos desafios mais urgentes foi a organização das ferramentas que serviram para conduzir as práticas e atividades educacionais durante o período remoto. A preexistência de um Currículo e de um Plano de Curso potencializavam as capacidades da SEE para produzir sua política emergencial de educação remota. Junte-se a isso os conhecimentos e habilidades dos BAE da SEE para lidarem com a organização dessas ferramentas e o *ambiente institucionalmente organizado* do órgão, elementos essenciais para que os processos de desenho do Reanp fossem operacionalizados em tempo hábil.

No âmbito das *relações interinstitucionais*, a participação da Undime-MG representou uma valiosa contribuição para a elaboração das tecnologias pedagógicas do Reanp, especialmente os PETs. Para que o material fosse elaborado rapidamente, a entidade promoveu a adesão de profissionais de escolas municipais em torno de sua produção e distribuição, ajudando a SEE a consolidar uma ampla rede de atores das redes estadual e municipal que se articularam entre si, comprometidos em operacionalizar a política de educação remota.

Esse arranjo entre a SEE e a Undime-MG pavimentou a criação da Assessoria de Articulação Municipal, que estreitou o regime de colaboração entre estado e municípios, reproduzindo uma cultura já existente no estado do Ceará bem antes da chegada da pandemia, onde os municípios são responsáveis pela provisão da educação até o final do ciclo do Ensino Fundamental, deixando o Ensino Médio a cargo do estado.

Os dados mostram que a parceria entre a SEE e a Undime-MG durante o período mais crítico da pandemia foi acompanhado de um avanço efetivo na política de institucionalização da relação entre os órgãos, com significativa melhoria, especialmente no que se refere às ações de cunho político-relacional e capacidade de interlocução.

Se, por um lado a produção e implementação das políticas de educação remota em Minas Gerais se valeu de capacidades preexistentes ou possibilitou a introdução de novas, em contrapartida, as capacidades criadas, como as advindas do uso de tecnologias digitais, a título de exemplo, ainda é usada de maneira residual.

Dada a natureza e as especificidades da educação, a SEE, assim como outras secretarias estaduais de educação, celebra uma parceria com empresas como a *Alphabet (Google)*, mas investe em uma formação limitada para os profissionais da educação. Apesar de essa parceria fortalecer as capacidades tecnológicas da educação mineira e da própria empresa privada, permite que dados dos profissionais da educação e dos próprios estudantes sejam capturados, tornando-se mercadoria para as *BigTechs*. A SEE preocupa-se em criar uma infraestrutura tecnológica, mas deixa seu público desprotegido.

No que diz respeito à *infraestrutura de informações* da SEE com os profissionais nos níveis intermediários e de baixo da cadeia de implementação das políticas, entende-se que faltou o desenvolvimento de um processo comunicacional mais aberto e democrático.

Hoyer e Campos (2019) e Lotta (2019) explicam que os documentos modificam as decisões e as interações no âmbito dos territórios. Assim, a relação dos BAE, BME e BNR (atores humanos) com os documentos (atores não-humanos) por meio dos quais as políticas são formuladas, é atividade rotineira. Porém, a compreensão do significado de normas e legislações, segundo Lotta (2019), vai muito além da circulação desses materiais. Nesse contexto, a forma, o conteúdo, a maneira como esses instrumentos chegam até as pessoas, circulam até elas e são interpretados, podem influenciar a interação entre os burocratas e interferir nos arranjos institucionais que operacionalizam a política.

Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil (21 milhões de habitantes distribuídos por 853 municípios e 12 mesorregiões). A SEE administra 47 SREs, mais de 3.600 escolas estaduais (urbanas e rurais), abriga matrículas de cerca de 2 milhões de estudantes. O órgão tem sob sua responsabilidade mais de 112 mil profissionais, entre gestores escolares e docentes. Trata-se de uma Rede multinível e, nesta Rede, comunicar-se é uma tarefa bastante complexa, porque os atores não estão no mesmo lugar.

Em um cenário como este, a fragilidade na *infraestrutura de informações* pode induzir a comportamentos e estratégias muito diferentes entre as escolas e os atores que nela atuam.

No caso da educação remota de Minas Gerais, isso impactou como a discricionariedade foi exercida, potencializando-a para resultados ambíguos.

Os dados demonstram que a SEE mobilizou diversas capacidades preexistentes, possibilitando a reunião de elementos que favoreceram o desenho e a implementação do Reanp. Tais capacidades podem ser vistas a partir da relação interinstitucional entre os próprios BAE da SEE ou destes com outros atores externos, como o CEE e a Undime-MG, denotando significativa *capacidade operacional e política* da Secretaria.

Dessa articulação entre a SEE e a Undime-MG, tem-se um processo de expansão das capacidades da Secretaria com a criação da Assessoria de Articulação Municipal. A adição desse novo instrumento às capacidades pré-existentes pode ser um ponto favorável também para o fortalecimento das *capacidades políticas* do órgão.

O sucesso de algumas ações, se deve, em parte, à qualificação do corpo técnico burocrático – aos *conhecimentos e habilidades para lidar com informações de forma eficiente* (Wu et al., 2015). Isso explica como a SEE, em um espaço tão curto de tempo – entre a suspensão das aulas presenciais e a implementação das aulas remotas – tenha conseguido desenhar e implementar seu programa de educação remota.

Conforme se observa, a mobilização de *policy capacity* pela SEE revela-se na maneira como os atores se movimentaram para gerenciar a situação de crise. Nesse cenário, a política de educação remota passou por ajustes e incrementos de outras capacidades para atender o que as novas condições impostas exigiam, aliando as capacidades analíticas, operacionais e políticas nos três níveis de implementação – sistêmico (macro), organizacional (meso) e individual (micro) – e nas respostas aos desafios impostos pela chegada da pandemia.

Referências

- ABRUCIO, F. et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*. v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020.
- ADAMISKI, E. S. A.; BESSA OLIVEIRA, M. A. Os efeitos da Covid-19 na educação básica de Mato Grosso do Sul: como a rede estadual de ensino enfrenta a pandemia? *REPOD – Revista Educação e Políticas em Debate*, v. 10, n. 5, p. 1107-1125, set./dez. 2021.
- AZEVEDO; M. C.; PUGGIAN, C. Ensino Remoto e a Pandemia de Covid-19: reflexões sobre a experiência da rede estadual de educação do Rio de Janeiro. *RECM – Revista de Educação, Ciências e Matemática*, v. 10, n. 3, Dossiê, 2020, p. 117-131.

COELHO, J. I. F. *Implementação da educação em tempos de pandemia e pós-pandemia: desvendando impactos a partir da trajetória da experiência de Minas Gerais*. 2024. 302f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Ouro Preto, UFOP, Ouro Preto, 2024.

DAVIS, G. C. Conclusion: Policy capacity and future of governance. In: G. Davis & M. Keating (Eds.). *The future of Governance: Policy Choices*. NSW: Allen & Unwin, 2000.

FILGUEIRA, D. A. *Educação e confinamento: uma experiência com o ensino remoto em tempos de isolamento social*. 2020. 56f. Monografia (Esp. Ensino de Ciências) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2020.

FUKUYAMA, F. What Is Governance? In: *Center for Global Development*. Working Paper 314, January 2013. <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>

GOMIDE, A. et al. Burocracia e Capacidade Estatal na Pesquisa Brasileira. In R. Pires et al. (Org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. (pp. 85-104). Brasília: IPEA, 2018.

HILL, M.; HUPE, P. The Multi-layer problem in implementation research. In: *Public Management Review*, 2003.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures: The Achilles heel of governance. *Regulation & Governance*. June, 2015.

HOYLER, T.; CAMPOS, P. A vida política dos documentos: notas sobre burocratas, políticas e papéis. *Rev. Soc. e Pol.* v. 27, n. 69, p. 1-22, 2019.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Pós Ciências Sociais*. v. 9, n. 18, pp.19-44, 2012.

LEMOS, A. B. Comunicação pública e qualidade da informação em tempos de Covid-19: um estudo sobre os boletins epidemiológicos da Prefeitura de Frutal, Minas Gerais. *Reciis – Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 18-32, jan.-mar. 2023.

LOTTA, G. (Org.) *Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Enap, 2019.

LUI, L. et al. Capacidades estatais e políticas municipais de educação durante a pandemia de Covid-19. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV EAESP/CGPC. v. 28, e86049, p. 1-20, 2023.

MATOS, H. A comunicação pública na perspectiva da teoria do reconhecimento. In: KUN SCH, M. M. K. (Org.). *Comunicação pública, sociedade e cidadania*. p. 39-59. São Caetano do Sul: Difusão, 2019.

MOLINA, R. S. Pandemia, Educação e História no Espírito Santo (2020-2021). In: *ANPUH – Brasil*. 31º Simpósio Nacional de História do Rio de Janeiro/RJ, 2021.

OLIVEIRA, B. R. et al. A implementação da educação remota em tempos de pandemia: análise da experiência do estado de Minas Gerais. *RIAAE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 16, n. 1, jan./mar. 2021, pp. 84-106.

OLIVEIRA, B. R. et al. Avaliação de Implementação do Programa de Educação Remota em Minas Gerais em Tempos de Pandemia: O que dizem os usuários? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 30, n. 86, jun. 2022, pp. 1-25.

PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds.). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan, 2005.

PARSONS, W. Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration*. 63(1), 43-57, 2004.

PETERS, G. Policy capacity in public administration. *Policy and Society*. 34, 219-228, 2015.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Rivista de Sociologia e Política*. v 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.

SEGATTO, C. I. et al. Inequalities and the Covid-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. *Policy and Society*. v. 41, n. 2, p. 306-320, 2022.

SIMÃO, G. L.; RAMOS SILVEIRA, S. F. Policy Capacity: um conceito polissêmico no âmbito da Administração Pública. *Administração Pública e Gestão Social*. v. 14, n. 2, 2022.

SOUSA, A. C. B. et al. A história da educação do Ceará em tempos de pandemia e o ensino remoto: memórias, conjuntura social e ressignificação do trabalho docente (2020-2021). *Rivista Liberato*, Novo Hamburgo, v. 22, p. 01-120, jan./jun. 2021.

WU, X. et al. Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*. v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) à pesquisa “Implementação de Políticas Educacionais e Desigualdades frente a Contextos de Pandemia pelo Covid-19” (processo número 2021/08719-0).

Revisão de texto: José Antônio de Oliveira Jr.

Submetido em: 31/03/2025