

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

VANDERSON SOARES DA SILVEIRA

**EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE NA  
PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS**

PORTO ALEGRE

2021

VANDERSON SOARES DA SILVEIRA

**EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE NA  
PANDEMIA: IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Políticas Públicas, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Profa. Dra. Melissa de Mattos Pimenta

CIP - Catalogação na Publicação

Da Silveira, Vanderson Soares  
Educação Municipal de Porto Alegre na  
Pandemia: Implementação de Políticas / Vanderson  
Soares Da Silveira. -- 2021.  
70 f.  
Orientadora: Melissa de Mattos Pimenta.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto  
de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas  
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Educação Municipal . 2. Implementação de  
políticas públicas. 3. Covid19. 4. gestão municipal  
2020. 5. Porto Alegre. I. Pimenta, Melissa de Mattos,  
orient. II. Título.

## Dedicatória

Quero dedicar esse trabalho para minha mãe Sonia Sarai de Lima Soares (*in memoriam*) que se foi, mas me ensinou a persistir e nunca desistir. Me mostrou a importância de trabalhar para o coletivo, e construir uma sociedade melhor e igual para todos.

## Agradecimentos

Quero agradecer a todos que me ajudaram a tornar isso possível, principalmente minha família, como meu pai Vanderlei Luiz Gross da Silveira, e ao meu segundo pai Heriberto Back (in memorian), aos meus irmãos Davison Soares, Helga Jaina Soares Back, Leticia Silveira, Vitor Nascimento, Adriana Fortes e Amanda Beber. E um agradecimento especial para minha tia Idiacui Soares que sempre esteve me deu força, e aos meus primos que sempre me deram apoio.

Um agradecimento especial para minha namorada Mariana Kovaski de Aguiar, que me acompanhou e ajudou durante esse caminho. Me fortaleceu nos momentos difíceis, e vibrou comigo nos momentos felizes, muito obrigado pelo companheirismo.

Agradecer aos meus amigos da vida, Victor Moreira, Lemuel Alencar, Larissa Kovaski, Alessandra Ferreira. Aos amigos que fiz nessa jornada, como meus colegas Leonardo Bandeira e Guilherme Santos, Luany Barros e Magda Martins que me ajudaram nessa caminhada. Agradecer a minha sogra Marcia Kovaski, meu sogro Gilberto Aguiar e meus cunhados Hernesto Kovaski e Alexander Mattos que sempre me deram forças.

Também quero agradecer aos meus professores da minha escola e aos professores da universidade. Quero agradecer aos avaliadores da minha banca do Trabalho de Conclusão professor Maurício Perondi e o professor Alexandre Virginio.

E por fim, mas não menos importante um agradecimento muito especial para minha orientadora, a professora Doutora Melissa Mattos Pimenta, obrigado pelo carinho e paciência, foi uma honra construir esse projeto junto contigo.

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo entender como se deu a implementação das medidas e políticas públicas desenvolvidas na educação, pela gestão municipal de Porto Alegre, frente à pandemia de Covid-19 em 2020. Essa análise aborda teoricamente a implementação de políticas públicas. Essa pesquisa será feita a partir de uma análise documental das publicações da prefeitura de Porto Alegre, no seu site oficial, tendo em vista recuperar as medidas e políticas promovidas pela prefeitura, junto à secretaria de educação do município no ano de 2020. Além disso, foram feitas entrevistas com uma diretora, uma monitora e professor(a)s de escolas públicas da rede municipal de Porto Alegre, com o objetivo de comparar e analisar como as medidas foram comunicadas pela gestão municipal de 2020 e como as escolas municipais se organizaram para implementar essas medidas e se adaptar às necessidades impostas pela pandemia. Com base nessa pesquisa exploratória, foi desenvolvido um formulário a ser aplicado a diretores, professores e monitores da rede municipal de ensino, para entender como se desenvolveu o processo de implementação das medidas e políticas de educação nesse período. Este trabalho se justifica pela ruptura que a pandemia provocou no sistema de ensino municipal. Tem por interesse contribuir com as pesquisas sobre como os trabalhadores da educação municipal de Porto Alegre reagiram às medidas emergenciais durante a pandemia em 2020 e, também, compreender como se deu a comunicação entre a gestão vigente em 2020 e a Secretaria de Educação as direções das escolas. Analisaremos se as medidas e políticas foram formuladas e implementadas conforme a abordagem sequencial chamada de Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000; MULLER & SUREL, 2002; SECCHI, 2010). E também quais orientações foram seguidas na formulação das medidas e políticas para educação municipal de Porto Alegre. Por fim concluímos que a gestão 2020 de Porto Alegre teve uma comunicação aquém do necessário para o momento pandêmico, principalmente entre a SMED e as escolas municipais, além das políticas públicas terem um desenho não compatível com a teoria abordada neste trabalho.

**Palavras-chave:** Educação Municipal; Implementação de políticas públicas; gestão municipal 2020; Covid19; Porto Alegre.

## Abstract

This work aims to understand how the municipal administration of Porto Alegre implemented public policies and measures in view of the Covid-19 pandemic in 2020. This analysis theoretically addresses the implementation of public policies. This research was based on a documentary analysis of the official publications of the city of Porto Alegre, at its official website, that recovered the steps taken by the city and its education department during the year of 2020. In addition, interviews were carried out with a principal, a monitor and teachers at public schools from the municipal network of Porto Alegre, in order to compare and analyze how the measures were communicated by the 2020 municipal administration and how municipal schools organized themselves to implement these measures and adapt to the needs imposed by the pandemic. Based on this exploratory research, a survey was developed to be applied to directors, teachers and monitors of the municipal education network, to understand how the process of implementing education measures and policies in this period was developed. This work is justified by the rupture that the pandemic provoked in the municipal education system. Its interest is to contribute to research on how workers in municipal education in Porto Alegre reacted to emergency measures during the pandemic in 2020 and, also to understand how communication took place between the current management in 2020 and the Department of Education and the directions of the schools. We will analyze if the measures and policies were formulated and implemented according to the sequential approach called the Public Policy Cycle (FREY, 2000; MULLER & SUREL, 2002; SECCHI, 2010), and what guidelines were followed in the formulation of measures and policies for municipal education in Porto Alegre. Finally, we conclude that the 2020 administration in Porto Alegre communication efforts between SMED and municipal schools during the Covid 19 pandemic were insufficient, and the public policies designed were not compatible with the theory addressed in this work.

**Keywords:** Municipal Education; Implementation of public policies; municipal management 2020; Covid-19; Porto Alegre.

**Lista de Quadros**

Quadro 1 – Participantes da pesquisa..... P.17

**Lista de Figuras**

Figura 1 – Apresentação da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre ..... p. 19

**Lista de Tabelas**

Tabela 1 – Tamanho mínimo da amostra para cada categoria ..... p. 19

## **Sumário**

<b>1. Introdução</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Objeto</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Objetivos</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Justificativa</b>	<b>13</b>
<b>1.5 Metodologia</b>	<b>13</b>
<b>1.6 Estrutura do formulário desenvolvido com base nas entrevistas</b>	<b>19</b>
<b>Cap. 2 - Implementação de Políticas Públicas</b>	<b>23</b>
<b>2.1 - Implementação Políticas Públicas na pandemia</b>	<b>24</b>
<b>2.2 - Burocracia a nível de rua, sua autonomia e discricionariedade</b>	<b>26</b>
<b>Cap. 3 - Organização da rede municipal de educação de Porto Alegre</b>	<b>32</b>
<b>3.1 Conselho Municipal de Educação pareceres sobre a pandemia em 2020</b>	<b>37</b>
<b>Cap. 5 O impacto da pandemia nos profissionais de ponta</b>	<b>44</b>
<b>5.1 Início da pandemia e seus impactos</b>	<b>44</b>
<b>5.2 Distribuição e arrecadação de alimentos</b>	<b>45</b>
<b>5.3 Implementação do CórTEX</b>	<b>49</b>
<b>5.4 Volta às aulas presenciais</b>	<b>53</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>55</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>59</b>
<b>Perguntas das entrevistas realizadas</b>	<b>63</b>

## 1. Introdução

O ano de 2020 começou conturbado, pois uma pandemia anunciada do outro lado do mundo chegava ao Brasil. Um vírus que se instalou nos corpos de milhares de pessoas, que ficaram gravemente doentes ou perderam a vida em decorrência da Covid-19. Segundo Lana (2020), o Coronavírus é um vírus causador de infecções respiratórias em diversos animais. Sete coronavírus são nocivos aos humanos, em geral associados a síndromes gripais. O novo coronavírus é denominado SARS-CoV-2, causador da doença COVID-19, detectada no dia 31 de dezembro de 2019, em Wuhan, na China. Posteriormente, no dia 16 de janeiro, o primeiro caso fora da China foi diagnosticado no Japão, tendo rapidamente se espalhado. No dia 21 de janeiro, foi identificado nos Estados Unidos e, no Brasil, o primeiro diagnóstico ocorreu no dia 7 de fevereiro de 2020 (LANA, 2020, p. 1).

O mundo se fechou, o sistema de saúde de diversos países colapsou, o comércio, o transporte e serviços essenciais pararam, as escolas foram bruscamente fechadas. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indicou, entre outras medidas, o isolamento social, que normalmente é a primeira medida no início de uma pandemia, como foi no caso da Gripe Espanhola no Brasil em 1918, segundo a Revista Pan-Amazônica (2016). Em outras épocas e outros surtos, pestes, pandemias e epidemias não havia internet, rede sociais e aplicativos, de modo que as possibilidades de se trabalhar, ter aula, fazer shows e eventos remotos, a partir de casa era impossível, o que tornava o isolamento um fator incapacitante, além de ser mais difícil de se manter isolado. Atualmente, todavia, para as pessoas que têm acesso à internet e às tecnologias de comunicação e informação, as possibilidades de fazer o trabalho de casa, aulas, reuniões entre outras atividades é muito grande, dependendo do acesso à internet e dispositivos como computadores, notebooks, celulares e tablets.

Após o fechamento dos setores do entretenimento e turismo, estabelecimentos como os teatros, cinemas, casas de shows, circos, museus, feiras, hotéis, restaurantes e bares foram fechados, o que acarretou o endividamento de empresas e demissões de milhares de trabalhadores. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisas, no final de 2020, 14 milhões de trabalhadores haviam sido demitidos no Brasil. Como iniciativa para mitigar os efeitos das medidas de isolamento social, o governo brasileiro implementou o Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020) que consistiu num valor de R\$ 1.200 reais para mães chefes de família desempregadas e autônomas, e R\$ 600 reais para os demais desempregados e

autônomos por três meses. Em comparação, o governo dos Estados Unidos disponibilizou um auxílio US\$ 1.200 dólares (cerca de R\$ 6 mil reais), e em Cingapura o benefício é de R\$ 300 dólares (cerca de R\$ 1.500 reais) com possibilidade de adicionar R\$ 100 (cerca de R\$ 500 reais), por filho menor de 21 anos, segundo o site Politize (TODA MATÉRIA, 2020). O governo também aprovou o Programa Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (Medida Provisória 936/2020), que é destinado a trabalhadores que formalizam acordos com seus empregadores, para suspensão do contrato de trabalho, redução proporcional da jornada de trabalho e redução proporcional do salário, que pode chegar a 70%. Ele funciona da seguinte maneira: o Ministério da Economia avalia as condições do acordo e encaminha para a Caixa Econômica ou Banco do Brasil. Os cálculos são feitos com base no salário dos trabalhadores dos últimos três meses e corresponde a um percentual do Seguro-Desemprego, os valores são depositados na conta dos trabalhadores e variam de R\$ 261,25 até R\$ 1.813,03 segundo o site da Caixa Econômica (TODA MATÉRIA, 2020). Em comparação, na Alemanha, as empresas e freelancers poderiam receber até 15 mil euros (R\$ 85,5 mil) em subsídios diretos durante três meses, segundo o site Politize (TODA MATÉRIA 2020).

Essas medidas econômicas tentaram frear o impacto da COVID-19 no mundo, os índices de desemprego entre a população mais pobre que são os mais vulneráveis ao vírus por diversos fatores, como a dificuldade de manter o isolamento social, pois dependem da renda obtida por meio do trabalho informal, especialmente o comércio ambulante nas ruas, além de sofrer mais frequentemente de doenças pré-existentes como diabetes, pressão alta e cardiopatias. Além da perda de parte da renda ou do emprego, a baixa renda impossibilita parte da população de ter acesso a utensílios básicos para proteção contra o COVID-19 como álcool em gel, máscara e produtos de limpeza. Outro fator importante é que pessoas mais pobres moram em casas pequenas e o número de familiares é acima da média, o que impossibilita o distanciamento entre as pessoas e até o isolamento individual no caso de uma das pessoas da família contrair o vírus, além da falta de saneamento básico e acesso a serviços de saúde. Entre as pessoas que detêm um maior poder econômico, o impacto da Sars-Cov-2 tende a ser menor, principalmente porque essa parcela da população consegue manter um isolamento social, fazer home-office e consegue se locomover com mais facilidade e segurança, não precisando utilizar o transporte público.

Um dos setores onde é mais discrepante a diferenciação da população mais pobre é na educação. Segundo a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), até março de 2020 mais de 1,5 bilhão de estudantes em 165 países foram afetados pelo fechamento de escolas (UNESCO, 2020; TODA MATÉRIA, 2020). No Brasil,

o Ministério da Educação publicou, no dia 17 de março de 2020 a portaria nº343, que “dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais” (BRASIL, 2020). Em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, a Prefeitura lançou o decreto nº 20.299, no dia 16 de março de 2020, suspendendo as atividades de ensino presenciais em toda a capital (Brasil, 2020). O caminho que a maioria dos gestores tomou foi o do Ensino Remoto Emergencial. Os termos “ensino remoto” se referem ao fato de alunos e professores utilizarem tecnologias para desenvolver atividades de ensino a distância, e de forma “emergencial” pois tem um caráter de excepcionalidade devido à pandemia.

Entre os principais problemas envolvidos na substituição do ensino presencial pelo ensino remoto, de qualidade, está a necessidade de ter acesso à internet e a dispositivos que possibilitem o(a) aluno(a) acompanhar as aulas remotamente de casa. Também pressupõe que o(a) professores(as), assim como as escolas públicas, disponham de rede, recursos e equipamentos adequados para a realização das atividades de ensino. Porém, essa realidade não é o que se observa entre a maioria do(a)s aluno(a)s matriculado(a)s na rede de ensino público, que são de classes mais baixas, tampouco é a realidade das escolas municipais.

## **1.1 Objeto**

Este Trabalho de Conclusão de Curso teve como objeto as medidas e políticas implementadas pela Prefeitura de Porto Alegre junto à Secretaria de Educação frente à pandemia, de março de 2020 até o final do ano de 2020. Foi no período inicial da pandemia que a prefeitura implementou uma série de políticas para educação de Porto Alegre, tentando mitigar os efeitos da suspensão das atividades presenciais nas escolas, tanto no âmbito educacional, quanto no âmbito assistencial.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar como se deu a implementação das políticas da gestão da Prefeitura e da Secretaria da Municipal Educação (SMED) 2020 de Porto Alegre, na educação municipal frente à pandemia.

### **1.2.2 Objetivo específicos**

a) Analisar como se deu a comunicação entre a gestão vigente em 2020 e a Secretaria de Educação as direções das escolas.

b) Analisar se as medidas e políticas foram formuladas e implementadas conforme a abordagem sequencial chamada de Ciclo de Políticas Públicas (FREY, 2000; MULLER & SUREL, 2002; SECCHI, 2010).

c) Analisar quais orientações foram seguidas na formulação das medidas e políticas para educação municipal.

d) Entender como se deu a distribuição de alimentos das escolas para as famílias dos alunos.

### **1.3 Pergunta de pesquisa**

Como se deu a implementação das medidas e políticas de educação desenvolvidas pela gestão municipal em 2020, frente à pandemia de Covid-19?

### **1.4 Justificativa**

Este trabalho se justifica pela ruptura que a pandemia provoca na educação municipal, além de contribuir com as pesquisas sobre como os gestores, diretores, professores e monitores reagiram às medidas emergenciais, no esforço para garantir e dar continuidade às atividades de ensino durante o isolamento social imposto pelas medidas não farmacológicas de contenção de propagação do vírus.

### **1.5 Metodologia**

Esta pesquisa foi feita através de entrevistas com professoras, uma monitora e uma diretora, lotadas em escolas municipais de Porto Alegre. Na pesquisa pretendo abordar as iniciativas propostas pela Prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre

para as escolas municipais, tendo em vista analisar a implementação das Políticas Públicas de educação frente à pandemia, à luz de uma pesquisa bibliográfica sobre os Órgãos de Enfrentamento a Pandemia e teóricos que estudam a Implementação de Políticas Públicas.

Para fazer uma análise das orientações dos órgãos da educação, foram utilizados os documentos formulados pelo governo federal. Também foram utilizados materiais produzidos por entidades que desenvolveram diretrizes sobre a educação na pandemia durante 2020.

Elaborado pelo Ministério da Educação, o parecer do Conselho Nacional de Educação, CNE-CP Nº 5, de 30 de abril de 2020, que dispõe sobre a reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de contagem de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19, é importante para o debate. Outro instrumento importante para esse debate é a Lei nº 14.040 de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, durante o estado de calamidade pública. Após o parecer e a lei 14.040, os estados e municípios puderam aplicar uma reorganização do calendário escolar com uma carga horária menor. O parecer e a lei também permitiram aos municípios a desenvolverem atividades não presenciais durante a pandemia.

Também foi utilizado o Guia Covid-19 - Volume 1 - Educação e Proteção de Crianças e Adolescentes, uma iniciativa da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e a Organização Cada Criança, que é uma plataforma global. O guia Covid19 visa a comunidade escolar, e tem por objetivo abarcar uma série de informações e dados sobre educação e proteção da criança e do adolescente neste momento de enfrentamento à pandemia do coronavírus (COVID-19), além de elaborar recomendações para a garantia do direito da criança e do adolescente à educação e à proteção absoluta nessas condições. Finalmente, tem por objetivo orientar as comunidades escolares, as famílias e os profissionais das áreas de proteção sobre como atuar para além da ação individual, em conformidade ao que consta na Constituição Federal de 1988, no artigo 227, que destaca que a criança e o adolescente têm que estar em primeiro lugar. Também foi incorporado à análise o Guia Covid-19 - Volume 3 - Educação a Distância que aborda aspectos relacionados à educação à distância no Brasil.

Posteriormente, analisaremos o documento elaborado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, As Diretrizes Para a Educação Escolar Durante e Pós-pandemia, que buscou atender as diferentes realidades do território de dimensões continentais e de uma sociedade multicultural, com enormes diferenças socioeconômicas, onde a oferta educacional é altamente descentralizada, de modo que o objetivo central das diretrizes consiste em apontar os principais temas a serem debatidos democraticamente em

cada rede de ensino, juntamente com a construção dos protocolos de retorno às aulas e de segurança sanitária, que devem primar por medidas econômicas que garantam o bem comum.

O presente trabalho se configura como pesquisa descritiva e exploratória, de cunho quantitativo, elaborado por meio de entrevistas, análise documental e pesquisa bibliográfica. Inicialmente foi feito um levantamento de dados, tendo em vista entender quais foram as medidas implementadas pela prefeitura no ano de 2020 na educação durante a pandemia, através do site oficial da prefeitura de Porto Alegre.

A técnica usada para a coleta de dados foi a de entrevistas semi-estruturadas, (SCHEELE E GROEBE, 1988) que consiste na elaboração de uma entrevista com roteiro previamente estruturado de perguntas, dirigida a um entrevistado que detém o conhecimento sobre o objeto pesquisado e expressará suas experiências ao responder perguntas.

As entrevistas foram realizadas por meio de chamadas de vídeo com o(a)s entrevistado(a)s. Foram feitas duas entrevistas com cada participante, com cerca de um mês de intervalo entre as duas, com 1 hora de duração em média. As informações que os participantes descreveram foram digitadas em um arquivo no programa de computador Word, durante e após as entrevistas. Para a seleção dos participantes foram feitos convites para professores com os quais o pesquisador tinha contato, através de amigos, e a participação foi voluntária. A pesquisa foi feita com 5 funcionários da rede municipal de ensino de Porto Alegre, que estavam em atividade durante o período pesquisado no ano de 2020, entre eles estão quatro professores de séries iniciais, uma monitora, e uma professora estando como diretora de escola.

Para este trabalho os participantes, bem como as escolas, serão identificados somente por pseudônimos e nomes fictícios, a fim de preservar o seu anonimato. Participaram desta pesquisa: Marta, que é formada em pedagogia e pós-graduada em psicopedagogia clínica e institucional, professora da educação infantil, atualmente diretora da escola EMEF “Alfa” no bairro Hípica na zona sul de Porto Alegre, escola que atende, em média 1.110 alunos; Denise, formada em pedagogia, professora das séries iniciais há 9 anos, atualmente na EMEF “Beta” no bairro Restinga Velha e atendia em média 40 alunos em 2020; Mariana, formada em pedagogia, é professora das séries iniciais a 5 anos da escola EMEF “Gama” no bairro Restinga e atendia em média 45 alunos em 2020; Ricardo, formado em pedagogia e Pós-graduado em educação e estudos culturais, é professor das séries iniciais há 2 anos na escola EMEI “Delta” no bairro Restinga Nova e atendia em média 25 alunos em 2020 ; Holga, formada em História é monitora a 5 anos e atua na EMEI “Delta” no bairro Restinga Nova, e atendia em média 20 alunos em 2020.

### Quadro 1 – Participantes da pesquisa

Participante	Descrição
Marta	Professora da educação infantil, atualmente diretora da escola EMEF “Alfa” na Hípica zona sul de Porto Alegre
Denise	Professora das séries iniciais a 9 anos, atualmente na EMEF “Beta” no bairro restinga velha e atendia em média 40 alunos em 2020
Mariana	Professora das séries iniciais a 5 anos da escola EMEF “Gama” no bairro restinga.
Ricardo	Professores das séries iniciais a 2 anos na escola EMEI “Delta” no bairro restinga nova.
Holga	Monitora a 5 anos e atua na EMEI “Delta” no bairro restinga nova

A primeira entrevista teve como objetivo entender como foi para os funcionários esse momento da pandemia em 2020, como se deram as interações da atual gestão com os funcionários, para elucidar como foram implementadas as políticas e medidas em 2020. A segunda entrevista teve como objetivo esclarecer alguns entendimentos e conseguir aprofundar mais e extrair melhor alguns pontos. As entrevistas também previram perguntas abertas e o pesquisador, sempre que possível, manteve o diálogo aberto, evitando a formalidade, buscando um tom de conversa casual.

Posteriormente, as anotações foram contrapostas à análise documental e analisadas à luz das orientações dos órgãos gestores responsáveis pelas políticas públicas implementadas durante o ano de 2020.

As entrevistas foram realizadas para levantar informações para a elaboração de dois formulários eletrônicos no Google Forms (Apêndices 1 e 2), que estão sendo aplicados, um para os diretores e vice-diretores, e outro para professores e monitores da rede municipal, num estudo mais amplo sobre os impactos das medidas adotadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre na visão de diretores(a)s, professores(a)s e monitores(a)s. Os dados coletados por meio destes formulários seriam incorporados a este trabalho, mas o longo tempo de duração para a avaliação do comitê de ética da UFRGS e, posteriormente, pelo Comitê de Ética da Prefeitura de Porto Alegre, inviabilizou a coleta e a análise dos dados em tempo hábil para a sua incorporação a este trabalho. Para este trabalho utilizaremos as entrevistas desenvolvidas para a elaboração desses questionários.

Para o desenvolvimento dos formulários eletrônicos, a serem aplicados em uma pesquisa de tipo *survey*, foi feito um levantamento das ações da Secretaria da Educação e da Prefeitura de Porto Alegre de março de 2020 até o final de 2020 de forma cronológica, a fim de elucidar e organizar as medidas que a gestão tomou na educação frente à pandemia a partir do fechamento das escolas. Esse levantamento também foi utilizado como parâmetro para fazer a análise aqui apresentada.

O objetivo do *survey* é entender de que forma as políticas das secretarias de educação chegaram até as escolas e como foram implementadas. Para a coleta de dados, este projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UFRGS e ao Comitê de Ética em Pesquisa da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e encontra-se registrado na Plataforma Brasil sob o número 50431521.0.0000.5347, tendo sido aprovado<sup>1</sup>. O questionário foi elaborado no Google forms e, após a aprovação pelo CEP/UFRGS e pelo CEP/SMSPA, foi enviado ao público-alvo, por meio do e-mail institucional das escolas. A adesão e resposta ao questionário é voluntária. O(a)s diretores serão solicitados a encaminhar aos professores e monitores das escolas pelas quais são responsáveis o formulário dirigido para professores e monitores. Ao abrir o questionário, o respondente tem acesso ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido para a participação na pesquisa. Somente após ler o TCLE e concordar com os termos da pesquisa o(a) respondente tem acesso às perguntas.

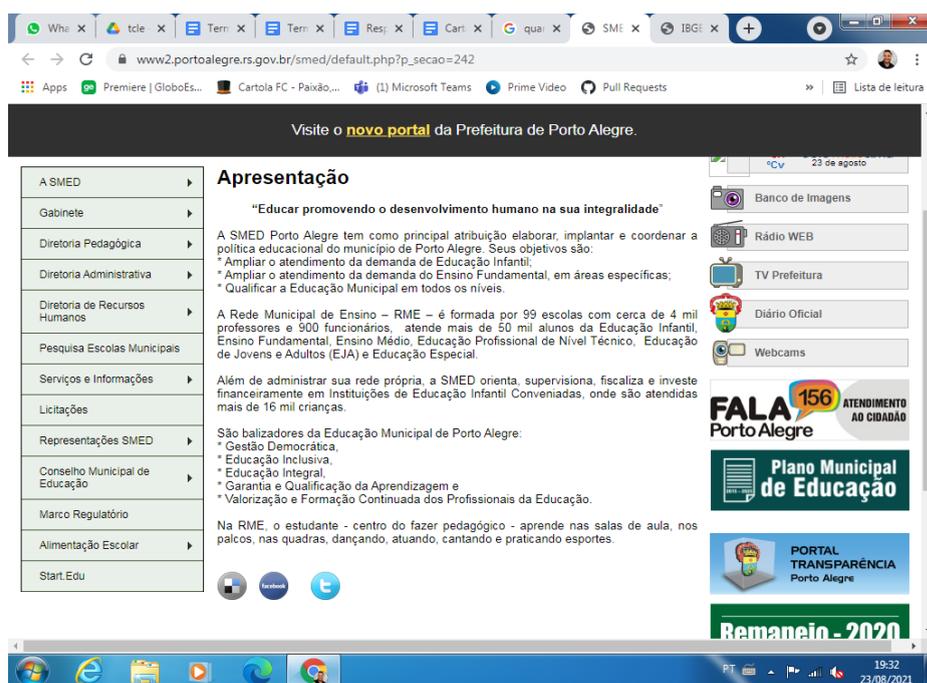
Embora a pesquisa não seja censitária, o questionário foi disponibilizado a todo(a)s o(a)s diretores(a)s e vice-diretores(a)s das escolas públicas da rede municipal de ensino de Porto Alegre e a todo(a)s o(a)s professores(a)s e funcionários(a)s lotados na rede municipal. A adesão à pesquisa é voluntária. Contudo, espera-se que a taxa de resposta atinja um tamanho

---

<sup>1</sup> Ver o parecer 4.992.135.

mínimo de amostra dentro de um intervalo de confiança de 95%. Com base nas informações sobre o tamanho do universo desta população, disponibilizados no site da prefeitura<sup>2</sup> Municipal de Porto Alegre (ver figura abaixo), a Rede Municipal de Ensino (RME) é formada por 99 escolas, com cerca de 4 mil professores e 900 funcionários. Sendo assim, há 198 diretores e vice-diretores.

**Figura 1 – Apresentação da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre**



Utilizando-se uma fórmula para cálculo do tamanho da amostra com tamanho N da população conhecido<sup>3</sup>, para um intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, temos a seguinte expectativa de taxa de resposta para cada categoria:

**Tabela 1 – Tamanho mínimo da amostra para cada categoria**

<b>Categoria</b>	<b>Tamanho mínimo da amostra</b>
<b>Diretores e vice-diretores</b>	131
<b>Professores</b>	364
<b>Funcionários</b>	277

<sup>2</sup> [https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p\\_secao=242](https://www2.portoalegre.rs.gov.br/smed/default.php?p_secao=242)

<sup>3</sup>  $n = N \cdot n_0 / (N + n_0)$ , onde  $n_0 = 1/E^2$  sendo  $E$  o valor estimado do erro amostral (BARBETTA, 2001, p. 60).

<b>Total</b>	772
--------------	-----

**Riscos e Benefícios:** Os participantes foram informados de que terão de dedicar algum tempo para responder o formulário e, durante o preenchimento, poderão experimentar algum desconforto ou constrangimento ao responder as perguntas e ao refletir sobre o trabalho desenvolvido na educação municipal de Porto Alegre, além de algum risco não previsto pelos pesquisadores. Há um risco pequeno de quebra de sigilo da identidade do informante na identificação da escola na qual atua. Os participantes serão informados que os benefícios da participação nesta pesquisa são indiretos e dizem respeito à produção de conhecimentos importantes para a educação municipal durante pandemia de Covid-19. Os profissionais da educação poderão utilizar esses conhecimentos para aprimorar e ampliar a capacidade de resposta da escola a essas questões.

**Sigilo e privacidade:** Garantimos que a privacidade dos participantes será respeitada e que o sigilo quanto à identificação da escola na qual atua será preservado, bem como o anonimato das informações prestadas. Os participantes serão informados que os dados de identificação serão utilizados unicamente como controle da amostra de entrevistados e, em nenhum momento serão identificados pelo nome. Os pesquisadores se responsabilizam pela guarda e confidencialidade dos dados. Os dados serão "conservados" pela pesquisadora durante 5 anos.

**Autonomia:** Os participantes serão informados que poderão se recusar a participar da pesquisa, e a qualquer momento poderão retirar seu consentimento, interromper o preenchimento do formulário e desistir da pesquisa.

**Remuneração:** Os participantes serão informados que a participação nesta pesquisa não envolve despesas da sua parte, nem qualquer tipo de remuneração.

Após a coleta dos dados, as respostas serão analisadas utilizando-se o software para análise de dados SPSS. Subsequentemente, confrontamos os dados com base nas teorias relacionadas à implementação de políticas públicas e segundo as orientações dos órgãos da saúde e educação responsáveis por destinar diretrizes para os gestores.

## **1.6 Estrutura do formulário desenvolvido com base nas entrevistas**

Nessa parte do trabalho será descrito como foram feitos os dois formulários online desenvolvidos na plataforma Google Forms para essa pesquisa. Inicialmente julgamos necessário haver dois formulários, um para professores e monitores e outro para diretores e vice-diretores, tendo em vista que a atuação desses dois grupos é diferente, pois os professores e monitores atuam em sala com suas turmas e atendem a demandas das famílias de seus alunos, enquanto os diretores e vice-diretores atuam em toda a escola com todos alunos e familiares. Outro fator que diferencia os dois grupos é a comunicação entre a prefeitura e a SMED, pois os diretores e vice-diretores estão mais próximos da gestão. A motivação de elaborar dois formulários foi na tentativa de extrair de melhor forma e mais clara, o momento vivido por cada servidor em seu contexto escolar e com suas demandas, tendo em vista seus cargos e competências.

Os blocos de perguntas dos formulários foram elaborados na ordem dos acontecimentos vividos em 2020, do fechamento das escolas, até a volta às atividades presenciais. Primeiramente elaboramos uma parte com perguntas relacionadas a entender quem é a pessoa que está respondendo o questionário, dados como gênero, idade, cargo e número de alunos atendidos, bem como sua posição em relação às escolas municipais de Porto Alegre.

Posteriormente abordamos a suspensão das atividades de ensino presenciais e o que aconteceu após o fechamento das escolas. O objetivo era entender como se deu a comunicação neste período inicial de distanciamento social, que aconteceu desde o dia 16 de março de 2020. Os entrevistados trouxeram questões como a falta de comunicação da gestão 2020 SMED e prefeitura, e questões simples como o fechamento das escolas não foram informadas de maneira clara.

Procuramos saber como diretores, vice-diretores, professores e demais funcionários foram informados da suspensão das atividades presenciais e do fechamento das escolas. Procuramos identificar como o contato entre os profissionais foi realizado, quais eram as pautas das reuniões, sua frequência e de que forma as decisões da gestão 2020 estava chegando na ponta. Em seguida, procuramos saber como aconteceu a comunicação entre a direção e as famílias do(a)s aluno(a)s, após o fechamento das escolas no ano de 2020, identificando os recursos utilizados para a comunicação com as famílias dos alunos, sua frequência e o que foi comunicado. Também procuramos saber como se deu a comunicação

entre professores(a)s, monitores(a)s e demais funcionários(a)s com as famílias do(a)s aluno(a)s após o fechamento das escolas no ano de 2020.

Outra questão foi a distribuição dos alimentos que estavam nas escolas. Procuramos identificar as providências tomadas em relação à merenda escolar e às demandas das famílias em relação à alimentação. O objetivo é entender como a escola, na figura da direção, professores(a)s, monitores(a)s e demais funcionários(a)s atuou na distribuição de alimentos (perecíveis e não perecíveis) às famílias do(a)s aluno(a)s, após o fechamento das escolas no ano de 2020, identificando quais estratégias foram adotadas para atender a demanda dos familiares dos alunos, depois de ser definido que as escolas ficariam fechadas por meses, incluindo arrecadação de dinheiro para comprar alimentos.

Outra questão relacionada à distribuição de alimentos nas escolas foi o fornecimento de cestas básicas pela SMED, que ocorreu posteriormente à distribuição dos alimentos que já estavam nas escolas. O objetivo foi levantar quais foram as iniciativas tomadas pela SMED em relação à alimentação e o fornecimento de cestas básicas.

Seguindo o questionário, abordamos como se deu a utilização da plataforma CórteX, que é a plataforma de ensino remoto emergencial da SMED, e a plataforma Aluno POA, que fornece internet gratuita para os alunos da rede municipal para utilizarem a plataforma CórteX. Nesta seção o objetivo é identificar como se deu o processo de desenvolvimento dessas plataformas, a capacitação dos usuários e o cadastramento dos alunos, mapeando os principais problemas deste processo. As perguntas sobre esse tema foram: como ficaram sabendo sobre as plataformas? Você participou da criação das plataformas? Como se deram as capacitações para utilizar as plataformas? Houve algum levantamento sobre o acesso dos alunos a esse equipamento? O que a escola fez em relação aos alunos que não conseguiram acessar as plataformas? Como foi feita a inclusão dos alunos nas plataformas? Como foi feita a capacitação dos alunos e familiares para utilização das plataformas?

Posteriormente no questionário, abordamos a elaboração do cronograma de volta às aulas e o retorno das atividades presenciais. Nesta parte o objetivo é compreender como o processo de elaboração do cronograma ocorreu e como os profissionais na ponta se sentiram em relação ao retorno das atividades presenciais nas escolas, no final de 2020, quando ainda não havia vacinas. As perguntas em torno dessa nova fase da educação foram: como você foi comunicado de que iria retornar às atividades presenciais? Quais equipamentos de proteção foram disponibilizados? Em média quantos alunos você atendeu no retorno das atividades? Na sua opinião houve aproveitamento pedagógico para os alunos? Os alunos conseguiram manter o distanciamento físico dentro da sala de aula? Algum funcionário da escola contraiu

Covid-19 após o retorno das atividades presenciais? Algum aluno da escola contraiu Covid-19 após o retorno das atividades presenciais?

Por fim, fizemos uma seção do formulário sobre a saúde dos funcionários da educação municipal. Essa parte do questionário foi reservada para perguntas relacionadas à testagem para o Covid-19 e a saúde mental do trabalhador da Educação de Porto Alegre. As perguntas relacionadas à saúde foram: você foi testado para Covid-19 em 2020? Quantas vezes você foi testado? Você contraiu Sars Cov 2? Você teve ansiedade relacionada ao retorno das atividades presenciais? Como você se sentiu em relação a demora para o retorno das atividades presenciais? Você recebeu algum auxílio em relação a sua saúde mental? Você conhece algum da comunidade escolar que perdeu a vida pelo vírus Sars Cov 2?

## Cap. 2 - Implementação de Políticas Públicas

O estudo de implementação de políticas públicas é recente no Brasil, poucas instituições de ensino oferecem a Graduação em Analista de Políticas Públicas. O referencial teórico para este TCC se embasa, em grande parte, em um processo das políticas públicas denominado a implementação das políticas. A análise de políticas públicas se dá por meio da abordagem sequencial ou ciclo de políticas públicas “*policy cycle*.” Esses modelos promovem a separação das políticas públicas em fases: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; MULLER & SUREL, 2002; SECCHI, 2010).

A implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. Baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento. Definidos esses dois parâmetros, pode-se aferir a eficiência dos programas ou políticas e seu grau de eficácia (SILVA e Melo 2016 p.4).

Segundo Silva e Melo (2000), a implementação de programas governamentais tem sido entendida como um dos principais fatores para explicar a falta de sucesso dos governos em atingir os objetivos estabelecidos no desenho das políticas públicas. A implementação, segundo eles, se tornou o “elo perdido” nas discussões sobre a eficiência e eficácia do governo. Segundo Lima e D’ascenzi (2016), o campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras. Essa é uma característica explícita na literatura internacional: “A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE & QUADE, 1980, p. 5).

Segundo Faria (2012) a implementação de políticas públicas vem recebendo atenção no Brasil. Para D’ascenzi e Lima (2016), por mais bem desenhadas que sejam, podem não gerar os efeitos desejados. Em decorrência, a implementação passou a ser considerada uma parte da política pública para ser analisada em separado.

A análise da implementação de políticas públicas abrange algumas teorias e perspectivas. Uma delas é a abordagem sequencial, na qual a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes (MULLER & SUREL, 2002). O processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA & MELO, 2000). Pressupõe-se que, uma vez criada a política, ela formaria um processo técnico de implementação (WALT, 1994).

Autores como Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1996) explicam a necessidade de delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas no escopo dessa perspectiva. Segundo Lima e D'ascenzi (2016), pode-se sistematizar a contribuição desses autores em quatro tipos de variáveis que influenciam o êxito do processo de implementação. A primeira variável diz respeito ao alvo da política: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo. A segunda variável se refere às normativas e à estrutura da implementação. A implementação necessita da clareza dos objetivos. Para isso, é indispensável que os implementadores, nesse caso os profissionais da educação municipal, compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se espera deles. A terceira variável é o contexto social e econômico, a influência da disponibilidade de recursos, essencial para o sucesso da implementação. O contexto político diz respeito, fundamentalmente, a mudanças de governo e ao apoio das elites, e esse contexto nessa pesquisa está relacionado à pandemia. A quarta variável é a organização do aparato administrativo: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional, basicamente.

## **2.1 - Implementação Políticas Públicas na pandemia**

Parte da teoria de políticas públicas descreve as políticas e o processo de formação da agenda dela. Normalmente as políticas demoram para entrar na agenda e serem formuladas, pois dependem de muitas variáveis, como visibilidade e influência dos interessados na política. Um fator que é diferente em políticas implementadas em uma pandemia, é o tempo de implementação, tendo em vista que as políticas terão um caráter de urgência e logo entrarão na agenda para sua formulação e implementação.

Segundo Lima e D'ascenzi (2016), se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. Neste trabalho, o processo anterior ao da formulação se deu de forma muito rápida, tendo em vista que as políticas de educação na pandemia foram rapidamente transferidas para agenda, pois elas tinham caráter emergencial.

Também existem limitações neste campo quando observamos o pequeno e recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos. Estudos sobre a interação dos atores estatais e privados no processo de política pública têm sofrido reformulações nas últimas décadas. Pesquisas mostram a incapacidade dos tradicionais modelos de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses (FARIA, 2003, p. 21).

Porém, em outro trabalho, Lima e D'ascenzi (2014), explicam que a execução de uma política pública é problemática, pois ela difere da intenção daqueles que a formularam. A implementação é normalmente analisada a partir de sua origem, e o sucesso da implementação é o resultado da perfeição do seu desenho, e seu fracasso (ou sucesso) se deve à forma como a política foi implementada. Contudo, em contexto de pandemia esses fatores não podem ser considerados, tendo em vista o caráter de urgência da formação e da implementação da política pública. O fracasso ou sucesso da política vai se dar em torno de novos parâmetros.

Cline (2000) estabelece que os problemas com implementação se definem em: a) administrativo-organizacional, que dependem dos objetivos específicos e do controle dos subordinados; e b) do conflito de interesses e da cooperação dos atores. Segundo o autor, a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem e instiguem a participação dos atores.

Outro ponto que pode ser necessário observar, tendo em vista a implementação de uma política pública em meio a pandemia, são as lacunas da implementação descritas por Lima e D'ascenzi (2014), criadas durante a formulação da política e que permitem mudanças durante a execução das medidas, pelos atores implementadores. No caso de uma política de caráter emergencial esse tipo de mecanismo essencial pode ser deixado de lado ou ser uma iniciativa dos implementadores das políticas, nesse caso os trabalhadores da educação. É necessário tomar cuidado com a discricionariedade dos atores na linha de frente.

## **2.2 - Burocracia a nível de rua, sua autonomia e discricionariedade**

O conceito de autonomia e discricionariedade do ator é importante para este trabalho, para entender os limites especialmente do professor(a), monitor(a) e diretor(a) e conhecer qual o seu nível de autonomia na implementação das medidas e políticas. Não podemos negar a discricionariedade do burocrata, tal como na lógica weberiana, que entende que todo o processo que o ator/burocrata a nível de rua executa, pode ser descrito em regras.

Segundo Lotta e Santiago (2018), é necessária uma sofisticação conceitual de alguns elementos analíticos sobre a atuação do burocrata. Em estudos sobre burocracia, o conceito de discricionariedade acaba servindo como guarda-chuva que abraça aspectos que precisam ser explicados. Desse modo, autonomia e discricionariedade às vezes são tratadas como sinônimos. Esse problema afeta a capacidade de análise e de avanço da literatura, na medida em que impossibilita a construção de modelos analíticos mais robustos, a exemplo de alguns textos que se dispõem a analisar “autonomia” como um elemento relacionado a capacidades individuais, enquanto outros associam a liberdade delegada. Isso se deve, em parte, à falta de clareza sistemática da literatura em diferenciar conceitos.

Para Ferreira e Medeiros (2015) a discricionariedade pode influenciar o comportamento de entrega de serviço do burocrata a nível de rua no processo da implementação. Compreende-se que a burocracia no nível de rua é construída por indivíduos caracterizados por suas capacidades, percepções e preferências específicas, tomando como base uma definição de ator individual concebida por Scharpf (1997), que nesse caso são os diretores, professores e monitores. Também considera o termo burocracia no nível de rua e seus sinônimos para referenciar indivíduos do serviço público que atuam diretamente junto aos cidadãos na entrega do serviço público. Segundo Lipski (2010), esses funcionários são responsáveis por garantir a cidadania. Essa teoria está muito atrelada à distribuição de alimentos inicialmente realizada nas escolas, uma vez que dependeu da discricionariedade daqueles atores que decidiram distribuir os alimentos.

Para trazer concretude ao tema, Ferreira e Medeiros (2015) conceituam discricionariedade a partir do conceito de alguns atores. A discricionariedade é a amplitude de espaço de decisões que esses trabalhadores têm no processo de implementação (HILL e HUPE, 2002; LIPSKY, 2010). A discricionariedade também é objeto de estudo em outras áreas, como o direito, que se refere à margem de liberdade do servidor público para tomar uma decisão de escolha dentre, pelo menos, duas situações cabíveis perante cada caso

concreto. Assim, poderá adotar a solução mais concreta e adequada legalmente quando da interpretação da lei não pode ser extraída solução objetiva (MELLO, 2010). Para Lipsky (2010) discricionariedade é um conceito relativo. O autor afirma que, teoricamente, os problemas do serviço público desapareceriam se a discricionariedade fosse eliminada, mas as características intrínsecas do trabalho dos profissionais não permitem que a discricionariedade seja reduzida tão drasticamente.

Lotta e Santiago (2018), entendem a burocracia como o corpo de funcionários que atua dentro do Estado e materializa as políticas públicas, e não o aparato administrativo. Já o conceito de discricionariedade aponta interpretações jurídicas baseadas na dimensão legal de autoridade delegada. O uso de regras leva à discricionariedade e o comportamento do burocrata tem uma dimensão interpretativa, já que é ele quem cria seu entendimento por regras e faz escolhas por sua relevância. A discricionariedade é o espaço para escolhas legais, garantido formalmente. No campo econômico, a discricionariedade é relacionada ao modelo agente-principal, no qual o agente atua em nome do principal em bases assimétricas. Na medida em que a atuação do burocrata não pode ser controlada surge a discricionariedade, um espaço de decisão. Outro campo de análise é o sociológico, no qual se analisa a discricionariedade considerando que os indivíduos são relativamente autônomos. O burocrata utiliza a liberdade para julgar as situações do dia. O último é o campo político, em que as ações discricionárias são tomadas em prol de um bem comum de valores políticos ou de *accountability*. A discricionariedade seria um instrumento de alcance de ideias da sociedade.

As autoras ressaltam que a discricionariedade existente é determinada por dois fatores: a forma como as regras foram desenhadas e a atuação dos gerentes. Nesse caso, a análise depende das regras. Já para Carpenter (2001), a discricionariedade está relacionada ao elemento contratual. Nesse sentido, a discricionariedade é possibilitada justamente pela existência de regras e a forma com que elas são construídas, por sua ambiguidade ou por sua sobreposição e conflito.

Ferreira e Medeiros (2015) expõem que o aspecto mais importante para compreender o papel do burocrata de nível de rua nos processos da implementação é seu poder discricionário, que pode ser originário de duas fontes: uma da profissão, já que esses trabalhadores são profissionais ou seja, pertencem a uma categoria profissional e exercem a discricionariedade natural daquela carreira.

Os autores também abordam a importância do burocrata na implementação, aplicando autores do século XXI. Para Brodtkin (2012), essa importância é devida ao fato de que esses trabalhadores são o núcleo operacional do Estado. Para May e Winter (2007) parecem ser

agentes principais no desenvolvimento de seus papéis profissionais na implementação da política. Lipski (2010) acredita que eles têm grande poder sobre a vida das pessoas: podem, ao aumentar ou diminuir a disponibilidade de benefícios de uma política para uma população mais pobre, mudar a vida dessas pessoas por meio de suas decisões e ações. Por outro lado, estariam implicitamente regulando o grau de redistribuição da renda que seria paga a outros setores sociais mais influentes da sociedade. Para Oliveira (2012), a quantidade e qualidade do serviço público depende do poder discricionário do burocrata a nível de rua. O autor ainda aponta que o burocrata a nível de rua precisa ir além do objetivo da implementação, porém, muitas vezes não sabe o que querem das políticas e os resultados são vagos, gerais ou inconsistentes. Cabe ao executor ao nível de rua interpretar a decisão mais adequada para implementar a política; ou seja, não só executam as políticas, mas por meio de suas interpretações, decisões e ações, constroem as políticas.

Para Lotta (2012), o olhar para a atuação desses burocratas de rua passa pelo reconhecimento e compreensão de como constroem suas ações, considerando que fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas. A literatura tem abordado essas decisões tomadas pelos implementadores como exercício de sua discricionariedade, considerando que esses agentes têm grande impacto sobre as políticas públicas implementadas devido à autonomia que possuem no momento da implementação. A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios, além das sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais modifiquem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação.

As regras não são o suficiente para compreender o espaço existente para ação, na medida em que há espaços interpretativos que antecedem a atuação dos burocratas de nível de rua. Além disso, o espaço também se dá no conflito com burocratas a nível de rua e seus gestores. Para Lipsky (2010) a chave reguladora do espaço para discricionariedade são os gestores, que são os atores melhor posicionados para tomar decisões a respeito da legitimidade ou ilegitimidade da discricionariedade de seus funcionários. A discricionariedade também é determinada por elementos organizacionais, como a gestão, o controle, a relação de mando e obediência, a padronização de processos. Para Lipsky (2010) a atuação do burocrata deriva de condições específicas que interagem com os incentivos e preferências para criar um cálculo de decisão. A discricionariedade está diretamente relacionada a um determinado regime de atuação estatal voltado à prestação de serviços

públicos dos estados de bem-estar social. A discricionariedade seria marcada por regras e elementos legais que regulam e determinam a atuação do Estado.

Lotta e Santiago (2018) explicam o entendimento do exercício da discricionariedade que implica buscar elementos que orientam e influenciam a atuação do burocrata. Os atores não agem necessariamente por regras. Segundo Taylor e Kelly (2006), há pelo menos três tipos de discricionariedade com orientações diferentes: 1) Discricionariedade voltada a valores, baseada na atuação dos burocratas que fazem julgamento ético influenciados por treinamentos, códigos condutas e abordagem profissionais; 2) discricionariedade voltada a regras, ou seja, ao cumprimento de regras existentes, quando elas são pré-determinadas e bem disseminadas; 3) discricionariedade voltada a tarefas, quando há processos bem desenhados e padronizados, cabendo aos burocratas executá-los dentro das conformidades.

Riley e Brophy-Baermann (2005) apontam que a análise sobre burocracia e o uso da discricionariedade deve ser uma análise de indivíduos e não apenas de organizações, pois são os indivíduos que interpretam as regras, valores, expectativas e esperanças. Para Maynard e Musheno (2003), na atuação dos burocratas há um conjunto de fatores operando e influenciando sua ação. Esses fatores têm dimensões legais e culturais e estão constantemente em disputa e criando tensões. Cabe à burocracia lidar com esses fatores. Para os autores, a discricionariedade está relacionada diretamente às regras e ao julgamento que os burocratas fazem das regras. No fundo, os burocratas consideram que as regras podem ser barreiras, portanto precisam construir justificativas para dar sentido ao que fazem. Assim, a discricionariedade tem relação com processos de julgamento dos burocratas para adaptar as regras. A discricionariedade opera em um processo de classificação identitária dos usuários atendidos, se merecem ou não as políticas. Nesse sentido os burocratas formam identidades, que permitem proverem dos serviços e implementarem as políticas. Essas classificações no exercício da discricionariedade são baseadas na concepção de sociedade que esse indivíduo tem. Essas concepções são elementos centrais na determinação do exercício da discricionariedade. Para Dubois (1999) a discricionariedade tem relação direta com o processo de construção de identidade e papel social dos burocratas. Eles atuam como agentes burocratas e, ao mesmo tempo, como agentes sociais individuais. Deixam de ser atores impessoais, para serem vistos como agentes sociais com personalidades e trajetórias. Dubois afirma que os usuários não são passivos. Os usuários utilizam a discricionariedade para conseguir acessos a serviços que eles acham merecedores.

Ferreira e Medeiros (2015) abordam a necessidade de controle da discricionariedade. A inevitabilidade do julgamento humano pelo burocrata no nível de rua e a posição desses

burocratas como formuladores de política, de fato, tornam críticas a supervisão desse profissional pelos superiores, dificultando o controle e o gerenciamento dos trabalhadores no nível de rua. Um exemplo acontece quando os trabalhadores buscam desenvolver suas funções de determinada forma ou quando executam apenas o mínimo dessas atividades, ou, também, quando se frustram pela forma que são gerenciados (PIRES, 2009). Contudo Lipsky (2010) é otimista quanto à ação dos burocratas de rua com seu poder discricionário, perante a obrigação geral e difusa do interesse público, é possível esperar que o funcionário público adote a melhor orientação para entender o cidadão.

Hupe e Hill (2007) destacam que as regras e discricionariedade estão relacionadas, e observam que, como as regras estabelecem deveres e obrigações para o funcionário público, a discricionariedade lhes garante liberdade de ação. Afirmam que quase todo assunto normatizado é passível de interpretação, sendo particularmente o caso de regras complexas que objetivam garantir benefícios ou serviços. Esse é o caso das políticas públicas em que as regras são ambíguas ou mesmo contraditórias. É necessária a interpretação, os atores têm que tomar uma decisão e prestar o serviço. A teoria aponta para a inevitabilidade e desejabilidade da discricionariedade para adaptar as políticas às necessidades individuais (MEYERS e VORSANGER, 2010). Para Mayers e Vonsanger (2010), é possível que o exercício da discricionariedade concedida aos trabalhadores seja indevido na execução de suas obrigações e na alocação de recursos públicos. Como o burocrata atua segundo seus preconceitos, ele pode escolher um indivíduo de forma errada. Pires (2009a) demonstrou o contrário. Encontrou evidências de que, quando os fiscais de trabalho receberam mais poder discricionário para agir, foram capazes de produzir melhores resultados, do que os com mais controle de suas ações.

Para Lipsky (1980), a discricionariedade e a autonomia tornam-se centrais nas tarefas exercidas por esses trabalhadores, uma vez que os sistemas onde atuam são muito complexos, necessitando de responsabilidades específicas, muitas vezes não uniformes; além do mais, precisam legitimar seus serviços junto aos próprios cidadãos. Nesse sentido, a discricionariedade desses atores acaba sendo vista não apenas como uma evidência empírica, mas quase como um ideal normativo, na medida em que fica comprovada a importância da autonomia para o reconhecimento da realidade na implementação das políticas públicas. Também faz parte ainda da discussão sobre a discricionariedade a ideia de que ela existe e é influenciada na medida em que os burocratas de nível de rua atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que influenciam seu comportamento e o processo de implementação. Assim, esses burocratas atuam não apenas

executando ações predeterminadas, mas são influenciados por diversos fatores que impactam sua forma e capacidade de moldar os resultados das políticas a partir dos processos de interação que realizam (LOTTA, 2010).

Segundo Lotta e Santiago (2018) a discricionariedade esteve sempre relacionada à compreensão da atuação da burocracia nos resultados das políticas. Deve ser compreendida dentro de uma cadeia de atores. Existe grande distância entre os objetivos e o desenho criado pelos formuladores e suas traduções enquanto política (ARRETCHE, 2001). Essa distância citada por Arretche se dá quando ocorrem problemas que não estão descritas nas regras da política, é quando os atores ao longo da implementação tomam decisões para sanar esses percalços que os implementadores enfrentam, exercendo sua autonomia e discricionariedade enquanto um agente político o que acaba impactando no resultado das políticas, de forma positiva ou negativa dependendo da situação enfrentada.

Em relação a essa pesquisa, nós analisaremos a atuação dos funcionários das escolas municipais, professores(as), monitora e diretora. Esses funcionários são burocratas a nível de rua e serão analisados a partir desses teóricos analisados acima. Para isso analisamos como se deu a tomada de algumas decisões executadas no ano de 2020, como a distribuição de alimentos para as famílias no início da paralisação das escolas, a disponibilização de material didático para os alunos, a arrecadação de alimento e dinheiro para as famílias mais dos alunos, ou a capacitação dos professores(as) para utilizar a plataforma córtex. A falta de comunicação por parte da gestão municipal e da Secretaria da Educação e colocada pelos entrevistados, mostra que os atores tiveram que exercer sua discricionariedade em relação aos vários problemas enfrentados por eles.

### Cap. 3 - Organização da rede municipal de educação de Porto Alegre

Este capítulo trata da organização e da estrutura da rede municipal de ensino de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul. Em Porto Alegre funcionam três sistemas de ensino: o Sistema Federal de Ensino, com a atuação das instituições de Ensino Superior (ES), Institutos Federais (IFs) Escolas Técnicas vinculadas a Universidades e escolas de educação infantil federais; o Sistema Estadual de Ensino, tendo como órgãos gestores a Secretaria de Estado da Educação (SEDUC-RS) e Conselho Estadual de Educação (CEED) e 10.056 escolas no estado, segundo o censo escolar de 2017. O Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, cujos órgãos gestores são a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e o Conselho Municipal de Educação, abarca as instituições da rede pública municipal de Porto Alegre e as instituições de educação infantil privadas. Este trabalho aborda o sistema municipal de educação pública de Porto Alegre.

Segundo a constituição federal, e a LDBEN Lei n. 9.394/96, um fator principal para educação em território municipal é uma gestão democrática, item exposto no artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL 1988).

E, também explícito no artigo 206 da Constituição Federal:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (grifo nosso) VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal. (BRASIL, 1988)

Em 1991 é criado o Programa Municipal de Educação Infantil de Porto Alegre e junto foram criadas sete creches vinculadas à Secretaria Municipal da Saúde (SMS) que passam para a Secretaria Municipal de Educação (SMED) e junto foram criadas 27 Escolas

Municipais de Educação Infantil. Também em 1991 é criado um dos órgãos mais importantes para a educação municipal de Porto Alegre, o Conselho Municipal de Educação (CME), como órgão de caráter deliberativo e consultivo dos temas da educação e suas atribuições efetivaram-se por delegação de competências para o âmbito da Rede Municipal de Porto Alegre. Posteriormente em 1996, é promulgada a Lei 9394/96 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação que apresenta a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e como responsabilidade dos municípios.

Em 1998 é criada a lei 8.198 que cria o Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre, e a partir desse sistema foi determinadas atribuições ao Conselho Municipal de Educação, que tem a função de órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador, acerca dos temas que forem de sua competência, conferida pela legislação. Os conselhos municipais são como conselhos de políticas públicas, segundo o Sistema Municipal de Educação de Porto Alegre, a Lei 8.198, são atribuições dos conselhos municipais:

I – fixar normas, nos termos da Lei, para: a) a educação infantil e o ensino fundamental; b) o funcionamento e o credenciamento das instituições de ensino; c) a educação infantil e o ensino fundamental destinados a educandos portadores de necessidades especiais; do ensino fundamental, destinado a jovens e adultos que a ele não tiveram acesso em idade própria; e) o currículo dos estabelecimentos de ensino; f) a produção, controle e avaliação de programas de educação à distância; g) a capacitação de professores para lecionar em caráter emergencial; h) a criação de estabelecimentos de ensino público de modo a evitar a aplicação inadequada de recursos; i) a elaboração de regimentos dos estabelecimentos de ensino; j) a enturmação de alunos em qualquer ano, série ou etapa, exceto a primeira do ensino fundamental, independentemente de escolarização anterior; k) a progressão parcial, nos termos do art. 24, III, da LDB (Lei de Diretrizes e Bases); l) a progressão continuada, nos termos do art. 32, §2.o, da LDB; m) o treinamento em serviço previsto no §4.o, do art. 87, da LDB. (Lei 8.198, 1998)

Também está disposto no Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre no que refere à estrutura e à organização do município, o artigo 10 expõe o que os conselhos municipais têm que aprovar no município, como:

a) o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente; b) os Regimentos e Bases Curriculares das Instituições Educacionais do Sistema Municipal de Ensino; c) previamente as transferências de bens afetos às Escolas Públicas Estaduais ou transferências de serviços educacionais ao Município.

Além de:

III – emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais – área fim - que o Poder Público Municipal pretenda celebrar; IV – pronunciar-se previamente sobre a criação de estabelecimentos municipais de ensino; V – autorizar o funcionamento de instituições de ensino que integram o Sistema Municipal de Ensino; VI – credenciar, quando couber, as instituições do Sistema Municipal de Ensino; VII – exercer competência recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias; VIII – representar às autoridades competentes e, se for o caso, requisitar sindicâncias, em instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias; IX – estabelecer medidas que visem à expansão, consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Ensino, ou propô-las se não forem de sua alçada; X – acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do Município; XI – manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza pedagógica, que lhe forem submetidas pelo Prefeito ou Secretário de Educação e de entidades de âmbito municipal ligados à educação; XII – estabelecer critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro de Poder Público pelas instituições de ensino privados sem fins lucrativos. XIII – manter intercâmbio com Conselhos de Educação; XIV – exercer outras atribuições, previstas em Lei, ou decorrentes da natureza de suas funções.

O conselho municipal de Porto Alegre tem um papel ativo nas discussões e debates em torno de Políticas Públicas para a educação municipal. E, também, na democratização do acesso à educação, o conselho sempre foi um ator político ativo. O conselho municipal de educação foi essencial na construção e na aprovação do Plano Municipal de Educação de (PME) que também é uma diretriz do Plano Nacional de Educação (PNE) disposto na Lei 13005/14 da Constituição Federal.

O Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre tem princípios alinhados com o Plano Nacional de Educação, tendo em vista o que tange à: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual; melhoria da qualidade da educação; formação para o trabalho e para a cidadania; promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em

educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; valorização dos(as) profissionais da educação; promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. Estas diretrizes estão de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, o Censo Demográfico e os censos nacionais da educação.

A execução do Plano Municipal de Educação e o cumprimento de suas metas são monitorados pela: a) Secretaria Municipal de Educação (SMED); b) Comissão de Educação da Câmara Municipal de Porto Alegre; c) Conselho Municipal de Educação (CME); d) Fórum Municipal de Educação; e) Secretaria Estadual de Educação (SEDUC / 1a CRE); f) Conselho Estadual de Educação (CEED). Algumas atribuições do Plano Municipal de Educação são: a) divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet; b) analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; c) e analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. Essas questões são muito importantes para o tema pesquisado neste trabalho, principalmente para o que tange a políticas públicas e para assegurar a implementação de estratégias para o cumprimento do Plano Municipal de Educação.

O PME tem um cunho democrático, como consta no artigo 8 do mesmo “O Município de Porto Alegre deverá aprovar leis específicas para o seu sistema de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação.” (PME 2015. p,4). O Plano Municipal de Educação foi criado através de uma comissão municipal democrática onde foram instaurados eixos como; Gestão democrática dos sistemas de ensino e regime de colaboração no município de Porto Alegre; Garantia do direito à Educação Básica; Acesso e ampliação do Ensino Superior; Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos; Valorização dos Trabalhadores em Educação; Financiamento da Educação.

O Plano Municipal de Educação aponta para estratégias comprometidas com a eliminação das desigualdades, com o entendimento da educação infantil como um direito da criança e com a obrigatoriedade da oferta como atribuição do município. E para ter uma qualidade na educação para as crianças, faz-se necessário que todo atendimento educacional seja autorizado e credenciado pelos órgãos normativos do sistema garantindo condições materiais, pedagógicas e de formação profissional. A qualidade da educação para as crianças

também passa pelo Projeto de Formação Continuada dos profissionais que atuam nesses espaços ao longo de cada ano, os profissionais pensam, analisam e planejam o seu cotidiano, assegurando e garantindo espaços de reuniões de estudo e reflexão dentro da sua carga horária de trabalho.

Educação de qualidade para as crianças é necessário promover uma educação coletiva das crianças, em sua integralidade, em interlocução com as famílias, oportunizando experiências de convívio e aprendizagem em espaços limpos, seguros e desafiadores, que promovem o bem-estar das crianças, dos profissionais e das famílias. O bem-estar de todos os profissionais envolvidos está diretamente vinculado com a valorização de suas ações pedagógicas e com o Plano de Carreira das categorias envolvidas. (PME, 2015.)

A Constituição e a Lei Federal 12.796 de 2013 altera a LDBEN e torna obrigatória a educação das crianças a partir dos quatro anos de idade na educação infantil. O que implica na oferta de atendimento e de espaços apropriados à especificidade dessa etapa. As Escolas de Ensino Fundamental podem ter espaços para a educação infantil, desde que garantam o que preconiza a legislação educacional, destinada a faixa etária de 0 (zero) a 6 (seis) anos. Nesse sentido, faz-se necessária a ampliação da rede pública estatal de educação infantil de acordo com a realidade de estrutura e possibilidades de atendimento adequado nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF).

Em relação a estrutura física e o funcionalismo público da rede municipal de educação de Porto Alegre, foi utilizado o censo estadual de 2017 que são os dados mais atualizados. Segundo o censo estadual de 2017 existem em Porto Alegre 108 escolas públicas da rede municipal, consecutivamente são 108 diretores e 108 vice-diretores dessas escolas. Ainda em relação ao censo de 2017, segundo ele, são 5.292 professores em sala de aula no município de Porto Alegre. Sobre as matrículas escolares, o censo estadual destaca que foram 2.227 matrículas nas creches municipais, 5.826 matrículas na pré-escola e 33.564 matrículas no ensino fundamental, o que totaliza 41.617 matrículas em 2017 no município de Porto Alegre.

No que tange ao financiamento da educação, a principal fonte de financiamento é a receita dos impostos. O artigo 212 da Constituição Federal determina que a União anualmente aplicará mais de 18% da receita resultante de impostos para estados e distrito federal, e no mínimo 25% para os municípios. Também há o salário-educação criado em 1964 através da Lei 4.440/64 que tem uma vinculação constitucional e é muito importante para o

ensino fundamental, fixado em 1,4% do total da contribuição das empresas à previdência social. A emenda 14/96 aumentou o salário-educação para 2,5%. Em 2003 o salário-educação foi modificado novamente pela Lei 10.832/03 determinando que o contingente estadual e municipal, correspondente a 2/3 do montante de 90% da arrecadação do Salário-Educação seja creditado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos estados e municípios, de forma proporcional ao número de alunos.

O financiamento municipal de Porto Alegre, segundo a lei orgânica no seu artigo 183, determina que o Município aplicará mais de 30% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino público municipal. Em 2004, a Lei 10.832/03, definiu que o salário-educação seja depositado mensalmente pelo Fundo Nacional De Desenvolvimento da Educação (FNDE) permitindo ao Município um planejamento mais adequado. Outra fonte de financiamento é o fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que foi implementado de 1998 até 2001. Em Porto Alegre esses recursos são utilizados para o pagamento de professores do ensino fundamental, mas são insuficientes. Segundo a Lei 9.424/96, em seu artigo 7º determina que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEF devem ser destinados para remunerar profissionais do magistério, professores e monitores atuando no ensino fundamental e o restante do financiamento é de responsabilidade do município.

### **3.1 Conselho Municipal de Educação pareceres sobre a pandemia em 2020**

O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre se manifestou em relação à pandemia por meio de quatro pareceres em 2020. O primeiro deles, o parecer CME/POA n.º 3/2020 aprovado em 25 de julho de 2020, orienta as escolas integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre sobre a reorganização do calendário escolar 2020, considerando a excepcionalidade causada pela pandemia da Covid-19. Nesse documento o CME manifesta a necessidade de reorganização do calendário escolar. O CME fez uma consulta por meio de pesquisa em formulário on-line, tendo em vista reorganizar o ano letivo e para os protocolos de retorno, decorrentes da situação de excepcionalidade causada pela pandemia Covid-19.

Essa pesquisa obteve como resposta que a maior parte das unidades de ensino buscaram meios de comunicação com as famílias, por meio das redes sociais,

aplicativos/plataformas online, com o objetivo de informar sobre a pandemia e as medidas decorrentes, bem como de manter o vínculo com a comunidade escolar. A maioria das escolas de ensino fundamental decidiu, mesmo sem orientação da mantenedora, encaminhar atividades pedagógicas não presenciais aos estudantes; porém metade das escolas não consegue quantificar o número de acessos e quantos alunos realizam as atividades.

Dentre os principais obstáculos, foram indicados: a falta de orientações e informações por parte da SMED, a qual articula-se a ausência de uma plataforma ou aplicativo oficial, bem como de orientação/formação dos professores para esta ação. Foram destacadas a precariedade e a limitação de acesso à internet por parte das famílias dos estudantes, associada à vulnerabilidade social e econômica das comunidades e à dificuldade no apoio à realização das atividades pedagógicas enviadas. As escolas de educação infantil relataram que procuraram manter o vínculo e o apoio emocional às crianças e às famílias, dando orientações para a realização de brincadeiras e atividades lúdicas no contexto domiciliar.

Posteriormente, em 03 de setembro o CME aprovou o parecer 08/2020, no qual manifestava-se sobre a determinação da Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre (SMED) às escolas da rede municipal de ensino de utilização da plataforma CórteX para o ensino não presencial no período da pandemia Covid-19. O CME se manifestou por solicitação da Associação de Trabalhadores de Educação de Porto Alegre (ATEMPA), no pedido a ATEMPA discorreu sobre a plataforma CórteX e uma possível alternativa do governo municipal considerar a validade de dias letivos para turmas do 6º ao 9º ano por meio de atividades na plataforma referida. supondo prejuízo na garantia do direito à educação, pois a situação envolvendo a plataforma CórteX no âmbito da rede municipal de ensino pede reflexão. Em primeiro lugar, a plataforma pressupõe acesso à internet, o qual foi prometido, mas não foi garantido pela prefeitura de Porto Alegre. Isso faz com que alguns poucos alunos estejam acessando a plataforma e, ainda assim, arcando com o custo adicional gerado por este acesso. Em segundo lugar, o acesso às atividades online pressupõe o uso de aparelhos eletrônicos, o que também gera desigualdade de condições, até mesmo impedindo o acesso à plataforma. Segundo a ATEMPA, é preciso ressaltar que nem mesmo as escolas abertas garantiriam o acesso, uma vez que os laboratórios de informática, em toda a rede, são precários e insuficientes.

Em seguida, em 29 de setembro de 2020 foi aprovado o parecer 10/2020 que manifesta-se sobre o planejamento e organização do retorno às atividades escolares presenciais, suspensas em função das ações de enfrentamento à pandemia do Covid-19. O parecer encaminha para conhecimento o relatório produzido pelo Grupo de Trabalho

CME/POA: “Cenário para reabertura de instituições/serviços educacionais e escolares em tempos de pandemia”; determina providências a serem cumpridas pelas instituições do CME/POA no planejamento e organização do retorno às atividades escolares presenciais.

O CME aprovou, em 19 de novembro de 2020, o parecer 013/2020 que responde os recursos apresentados por escolas da rede municipal de ensino sobre a reconsideração do item do Parecer CME/POA n.º 3/2020, o qual “Orienta as escolas integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Porto Alegre sobre a reorganização do calendário escolar 2020, considerando a excepcionalidade causada pela pandemia da Covid19”. O parecer 013/2020 revoga o item 6.3 do Parecer CME/POA n.º 3/2020. Manifesta-se sobre a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19.

#### **Cap. 4 - Medidas da gestão de Porto Alegre na educação em 2020**

Nessa parte do trabalho explicarei quais foram as medidas tomadas por parte da Prefeitura de Porto Alegre, tendo em vista a educação em contexto de pandemia. Inicialmente quero esclarecer que todas as notícias e informações prestadas nesta parte do Trabalho de Conclusão de Curso foram retiradas do site da Prefeitura, do site da Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Porto Alegre, também do Diário Oficial de Porto Alegre (DOPA) e do Boletim Covid-19.

O início da pandemia de Covid-19 no Brasil atingiu a educação de Porto Alegre no dia 16 de março de 2020, quando a prefeitura suspendeu as atividades em todas as instituições de ensino (superior, médio, fundamental e infantil), segundo o primeiro Boletim Covid-19 N° 01/2020 de 23 de março de 2020. Após o decreto de fechamento das instituições de ensino, a educação da capital ficou sem atividades por 3 meses, até a Prefeitura instaurar a Lei nº 12.709 de 2 de junho de 2020, que decreta o auxílio emergencial de prestação continuada às Escolas Comunitárias de Educação Infantil (ECEIs), que são as escolas geridas por Organizações da Sociedade Civil por meio de termo de parcerias. Esse recurso tem a finalidade de pagar despesas com as folhas de pagamentos salarial e encargos, fornecimento de água e luz, fornecimento de serviço de telefone e internet e aluguéis, conforme o artigo 2º da lei 12.709. O auxílio emergencial também contempla serviços parceiros e conveniados com a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, para jovens de 15 a 17 anos e para idosos, bem como no Serviço de Habilitação e Reabilitação de Pessoas com Deficiência segundo o artigo 5º da lei.

No mesmo dia 2 de junho a Prefeitura lançou a plataforma CórTEX para realização de atividades pela internet para Escolas Municipais e Comunitárias de Ensino Fundamental. O aplicativo tem como funcionalidades fazer a lista de presença, envio de conteúdo, recebimento de atividades, avaliações, envio de mensagens e registro de atividades. Para desenvolver o aplicativo CórTEX, a prefeitura se baseou em uma estatística da Secretaria da Educação (SMED) através do relatório da prova Porto Alegre que afirmou que 95% dos estudantes das escolas municipais, têm pelo menos um celular em casa (Porto Alegre, Relatório Porto Alegre 2019/02). Segundo a Prefeitura, os alunos que não tivessem acesso à plataforma não teriam prejuízo em seu desenvolvimento educacional, pois poderiam recuperar o conteúdo de forma presencial, quando houvesse o retorno das aulas presenciais.

As licenças do uso da plataforma de gestão do CórteX foram custeadas por doação do grupo de empresários Gerdau com investimento de R\$1,23 ao mês por aluno.

No dia 18 de agosto de 2020, segundo o site da Prefeitura de Porto Alegre, o Secretário Municipal de Educação Adriano Neves de Brito, informou aos diretores das Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI) que haveria plantões presenciais, com o objetivo de retomar a distribuição de alimentos para as famílias dos alunos. Para essa retomada da distribuição a Prefeitura pretendia chamar 84 funcionários de uma empresa terceirizada para atuar nas tarefas de limpeza e cozinha nas escolas.

Posteriormente, no dia 31 de agosto de 2020, a Prefeitura de Porto Alegre publicou em seu site que ofereceria internet gratuita para alunos do Ensino Fundamental de Escolas Públicas Estatais e Comunitárias. Esse benefício seria disponibilizado pelo aplicativo Aluno POA, criado pela Secretaria Municipal de Educação, tendo em vista proporcionar acesso à internet para utilização da plataforma digital CórteX, que visava a gestão das atividades escolares durante a pandemia. Foram contratados pacotes de dados de internet de todas as operadoras que atuam em Porto Alegre.

No dia 14 de setembro, a Prefeitura da capital deu o primeiro passo para o retorno das atividades presenciais na educação. A proposta foi fazer uma rodada deliberativa dos protocolos e sugestão de calendário para retomada das atividades de ensino em Porto Alegre. Esse processo deveria ser construído com orientação do grupo especial responsável pelo retorno das atividades de ensino, junto ao comitê técnico de enfrentamento ao Covid-19. Segundo o site da Prefeitura, as entidades que representam as instituições de Educação Infantil, Básica e Superior, Comunitárias e Privadas seriam consultadas até o dia 16 de setembro para discutir a proposta.

Na tarde do mesmo dia, 14 de setembro, a Secretaria de Educação do Município apresentou uma proposta de cronograma e de protocolos para retomada das atividades presenciais de ensino em Porto Alegre. O próximo passo seria discutir as ideias com as instituições de ensino. Segundo a proposta, a educação infantil poderia ser aberta a partir do dia 28 de setembro para alimentação e atividades de apoio e adaptação. No dia 5 de outubro estariam autorizadas a atender as escolas de educação infantil, terceiro ano do ensino médio, Educação Profissional e Educação de Jovens e Adultos (EJA). E, a partir de 13 de outubro, ficariam liberadas as refeições e atividades de apoio em todas as escolas. A data para retorno do Ensino Fundamental I e Educação Especial seria 19 de outubro. Já o Ensino Fundamental 2, Educação Especial, o primeiro e o segundo ano do ensino médio, ficou para 3 de novembro. O protocolo também incluía orientação para o uso de máscaras, proibia eventos e

suspendia reuniões presenciais. Também houve regramentos para transporte escolar, limpeza e cuidado com os ambientes, além de normas para detecção precoce de casos e mitigação de transmissão, incluindo a comunicação com o sistema de saúde, segundo o site da prefeitura.

No dia seguinte, 15 de setembro de 2020, a Secretaria da Educação iniciou a conversa via videoconferência com as instituições de ensino particulares, da educação infantil e das escolas estaduais, discutindo os protocolos e calendários para a volta às aulas. Segundo a Prefeitura, a ideia era ouvir a comunidade escolar e formatar um modelo possível de retomada das aulas que oferecesse segurança aos alunos, professores e pais. Em 16 de setembro de 2020 a reunião virtual foi com representantes do transporte escolar, para debater o retorno das atividades de ensino. No dia 17 de setembro a equipe da Prefeitura se reuniu com as Escolas Comunitárias de Educação Infantil. No dia 22 de setembro de 2020 a Secretaria de Educação apresentou a proposta para mais de 30 representantes de escolas do ensino fundamental e médio de Porto Alegre. Em 23 de setembro de 2020 a Prefeitura encaminhou para o governo do Rio Grande do Sul a proposta para retomada das atividades presenciais de ensino em Porto Alegre. A decisão de enviar as medidas foi tomada durante uma reunião entre as Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e Educação e a Procuradoria Geral do Município.

Em 24 de setembro de 2020 a Prefeitura de Porto Alegre publicou em seu site que as escolas da rede municipal receberiam verba extra para aquisição de itens para a proteção contra o Covid-19. Segundo a matéria, seriam no total R \$2,5 milhões, mas os recursos só poderiam ser empregados na compra de produtos para proteção contra o contágio pelo Sars-Cov 2. Essa verba seria repassada junto ao repasse trimestral que a prefeitura faz para as escolas.

O início das atividades presenciais se deu dia 28 de setembro de 2020. As Escolas da Educação Infantil da rede Municipal e Comunitária começaram a ofertar o almoço, como estava previsto no cronograma proposto para o início das atividades presenciais na educação em Porto Alegre. Segundo o site da prefeitura, seriam 289 instituições de ensino, entre elas 43 escolas de educação infantil, 39 escolas de ensino fundamental que contam com turmas de educação infantil e 207 comunitárias que atendem 26,7 mil alunos. Foram 380 almoços servidos nas instituições, sendo que a escola que mais serviu almoço foi a escola comunitária de educação infantil São Marcos, no bairro Agronomia, escola com 91 alunos matriculados e que serviu 76 refeições.

Em meio a todo esse processo a Secretaria Municipal de Educação (SMED) deu posse à direção de 37 escolas, sendo 8 dessas escolas tiveram a direção indicada pela secretaria da

educação municipal, uma vez que o processo eleitoral dessas escolas foi deserto, segundo Diário Oficial (Dopa) do dia 30 de setembro. A diretoria nova começou a dirigir as escolas no dia seguinte à nomeação, em 1º de outubro. No dia 1º de outubro o Diário Oficial publicou o decreto nº 20.747 com o protocolo do retorno das atividades presenciais, o qual determinava que a diretoria de cada instituição seria responsável pelo monitoramento e pela execução de plano de contingência e dos protocolos sanitários das escolas.

No dia 2 de Outubro de 2020, três dias antes do retorno das aulas, o Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA) entrou com um recurso no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJ-RS), pois o sindicato havia apresentado uma ação que garantia aos servidores públicos municipais o direito de fazer o trabalho remoto durante a pandemia, exceto em caso de serviços essenciais. A partir disso, o SIMPA começou uma série de medidas para alertar a população, como a divulgação no jornal Correio do Povo de um alerta a população “não leve seu filho para escola”, solicitando à prefeitura que postergasse o início das aulas, referindo-se à falta de estrutura das escolas e a não assistência por parte da Prefeitura. No dia 3 de outubro a Prefeitura publicou uma nota de repúdio sobre essa campanha do SIMPA, colocando-a como uma campanha “desumana e covarde”.

Mesmo com as manifestações do Sindicato dos Trabalhadores Municipais (SIMPA), as aulas foram retomadas no dia 5 de outubro de 2020, como previa o cronograma. As primeiras atividades foram na Educação Infantil, no terceiro ano do Ensino Médio, na educação de jovens e adultos (EJA) e profissionalizante da rede pública e privada de Porto Alegre. Nesse primeiro dia, a Educação Infantil atendeu 1.788 crianças de zero a cinco anos de 159 instituições. Até o fim da semana, a Educação Infantil atendeu 11.422 crianças.

Seguindo o cronograma, no dia 13 de outubro de 2020 a Prefeitura retomou a alimentação nas escolas de ensinos fundamental, médio e educação especial da capital. Consequentemente, dia 16 outubro as aulas presenciais foram liberadas nas escolas públicas e privadas de Porto Alegre, como consta no decreto nº 20.761, publicado no Diário Oficial de Porto Alegre (Dopa). O decreto também permitiu que familiares se sentassem agrupados em missas, cultos e similares. No dia 19 de Outubro foram retomadas as atividades no Ensino Fundamental I, Especial e EJA (ensino municipal) de Porto Alegre. Das 56 instituições nesses níveis de ensino, 6 funcionaram no primeiro dia, atendendo 11 estudantes segundo o site da Prefeitura.

## **Cap. 5 O impacto da pandemia nos profissionais de ponta**

### **5.1 Início da pandemia e seus impactos**

Este capítulo foi desenvolvido a partir das entrevistas com os professores, monitores e diretores da rede municipal de ensino de Porto Alegre. As entrevistas de modo geral foram interessantes e produtivas, e os participantes se mostraram dispostos a prestar informações. Alguns momentos foram carregados de sentimentos, pois todo esse processo da pandemia foi muito conturbado e cercado de incertezas. Mas foi uma boa contribuição para entender e extrair boa parte de como aconteceu esse processo da pandemia de março até o retorno das atividades presenciais híbridas em 2020 no município de Porto Alegre. A identidade dos participantes será preservada utilizando-se pseudônimos e omitindo-se as informações que porventura possam identificá-los, como por exemplo, o nome verdadeiro da escola onde trabalham.

Inicialmente questionei os participantes da pesquisa sobre como se deu o fechamento das escolas dia 16 de março de 2020. Em geral apresentaram uma narrativa parecida, relatando que não houve nenhum tipo de planejamento por parte da Prefeitura ou da Secretaria Municipal de Educação (SMED) junto aos servidores. Segundo os entrevistados, a notícia de que as atividades presenciais seriam suspensas partiu da SMED, uma semana antes do fechamento das escolas, disponibilizando a informação de que o fechamento seria de quinze dias, de uma forma temporária. Posteriormente a esses quinze dias, haveria o retorno das atividades presenciais nas escolas, conforme orientação da Secretaria de Educação. Além disso, houve a orientação para que os professores preparassem materiais e atividades para esses quinze dias em que os alunos iam ficar em casa e, também, para depois dos quinze dias. Porém, não foi isso o que aconteceu. Após o fechamento da escola, não houve o retorno das atividades, tendo em vista o agravamento da pandemia.

O relato dos entrevistados foi carregado do sentimento de insegurança e da incerteza sobre esse momento passado pelos servidores da educação. A professora das séries iniciais Deise relatou que foi assustador estar trabalhando enquanto o vírus SARS-CoV-2 estava circulando, em sua fase inicial, na cidade. Também questionei se eles eram a favor do fechamento das escolas quando a pandemia começou a se agravar em março de 2020. Todos os participantes da pesquisa eram a favor do fechamento das escolas naquele momento.

Após o fechamento das escolas, a educação municipal porto alegreense ficou sem atividades de ensino presenciais durante três meses. Questionei aos participantes da pesquisa

como foi esse período em casa. Segundo eles, foi um período sem orientações por parte da Prefeitura e da Secretaria da Educação. Era um momento em que os funcionários das escolas obtinham a informação sobre novas diretrizes da educação municipal através de notícias, televisão, jornal ou pelo sindicato. Alguns professores, por falta de instruções por parte da gestão municipal sobre as diretrizes, criaram grupos pelo aplicativo do WhatsApp com alunos e seus familiares para enviar atividades, mas por sua própria iniciativa.

Essa atitude por parte dos professores de disponibilizarem material didático para os alunos por sua iniciativa é descrita por Lipsky (1980) como a autonomia e a discricionariedade do burocrata ao nível de rua, tendo em vista corrigir uma política, nesse caso a falta de uma política, medidas ou diretrizes em relação à continuidade das atividades letivas. Isso se deve ao fato de que esses atores estão implementando a política diretamente junto ao cidadão, fato que lhes dá espaço para entender as demandas do público que esse burocrata (nesse caso um(a) professor(a)) atende, de modo que eles lidam com as incertezas da implementação, e encontram subterfúgios para de certa forma corrigir os erros da política, além do contato direto com o público.

## **5.2 Distribuição e arrecadação de alimentos**

Durante esses três meses em que as escolas foram fechadas, os servidores se mobilizaram para distribuírem alimentos às famílias dos alunos. Em alguns casos, essa iniciativa partiu da direção da escola e, noutros, de professores e monitores. Os alimentos que estavam armazenados nas unidades escolares foram distribuídos às famílias dos alunos, principalmente os alimentos perecíveis que corriam o risco de estragar e serem jogados no lixo. Assim, antes que isso acontecesse, esses alimentos foram distribuídos. Algumas escolas arrecadaram alimentos e dinheiro para comprar alimentos para as famílias mais vulneráveis. Porém, essas iniciativas foram individuais, de cada escola e de seus funcionários, tendo em vista a autonomia e a discricionariedade do servidor, como são os professores, diretores e monitores da rede municipal de Porto Alegre, como descrevem os autores (HILL e HUPE, 2002; LIPSKY, 1980,2010,2019; OLIVEIRA, 2012; FERREIRA & MEDEIROS 2015; LOTTA & SANTIAGO 2018; SOTERO & LOTTA 2021).

Para fazer a distribuição dos alimentos, alguns professores se colocaram à disposição, principalmente os funcionários que moravam mais perto da escola onde trabalham, assim

como os funcionários mais jovens e que não tinham comorbidades, tendo em vista que, no início da pandemia, eram considerados pessoas menos vulneráveis à forma grave da Covid19. Todos os entrevistados participaram da distribuição de alimentos de alguma forma; seja, distribuindo, arrecadando, organizando cestas básicas para as famílias, doando alimentos ou dinheiro para adquiri-los.

Logo após a suspensão das atividades presenciais, os familiares dos alunos passaram a procurar os funcionários das escolas municipais, para saber como iria se dar a alimentação dos alunos, tendo em vista que as escolas fornecem duas refeições para os alunos, o que é de extrema importância nas comunidades mais pobres. Nesse sentido, a suspensão das atividades presenciais e, conseqüentemente, a suspensão da oferta de refeições diárias aos alunos, teve um grande impacto nas famílias mais pobres, junto com o agravamento da pandemia, o aumento do desemprego e a alta na inflação. Segundo dados do site oficial da Prefeitura de Porto Alegre de agosto de 2020, 32,5 mil famílias estavam desempregadas e temporariamente sem renda em função da crise. Muitas famílias contavam exclusivamente com essas refeições para as crianças, e a interrupção do seu oferecimento gerou uma insegurança alimentar nas regiões mais pobres de Porto Alegre.

Deise e Ricardo que são professore(a)s e Holga que é monitora, trabalham em escolas no bairro Restinga<sup>4</sup>, no extremo sul de Porto Alegre, um bairro pobre e periférico do município. As entrevistadas relataram que a demanda da comunidade foi grande perante a paralisação da escola, pois o papel da escola na alimentação das crianças nos bairros mais pobres é muito importante. Com o fechamento das escolas, as famílias procuraram as entrevistadas para pedir algum auxílio nesse sentido da alimentação, como ranchos ou a disponibilização de almoços nas escolas para as crianças. Essa demanda fez com que alguns diretores, professores e monitores tivessem essa iniciativa de arrecadar e distribuir alimentos para as famílias.

Seguindo nesta linha, questionei se a escola não estaria fazendo o trabalho da assistência social, tendo em vista essa iniciativa da arrecadação e distribuição de alimentos, que é uma demanda a ser atendida pela assistência social, e não uma responsabilidade da escola que tem o encargo de educar, mas também alimentar no período que a criança estiver na escola. Nessa questão houve uma divisão dos participantes, dois deles, Ricardo e Marta

---

<sup>4</sup> O bairro Restinga, segundo os dados do Observapoa, tinha cerca de 53.508 mil habitantes, representando 4,31% da população do município, com área de 38,56 km<sup>2</sup>, o que representa 8,10% da área do município, sendo sua densidade demográfica de 1.574,92 habitantes por km<sup>2</sup>. A taxa de analfabetismo era de 4,03% e o rendimento médio dos responsáveis por domicílio era de 2,10 salários-mínimos (IBGE, 2010).

tinham convicção que esse encargo não podia ser uma responsabilidade da escola, mas estavam participando, porque não havia outra saída para essas famílias naquele momento inicial da pandemia. Segundo os entrevistados, a assistência social não estava dando conta de atender todas as famílias em vulnerabilidade e essa demanda aumentou durante a pandemia com o desemprego. E essa insegurança alimentar nas comunidades acabou sendo encaminhada para a escola. Segundo o relato desses dois entrevistados a gestão municipal não estava preocupada com a demanda da assistência social e a escola acabou lidando com essa realidade, por meio da arrecadação e distribuição de alimentos para as famílias dos alunos. Porém, segundo eles não é correto, pois, essa demanda é da assistência social e não da escola. E essa questão trazida pelos professores mostra a importância de pensar a política pública de uma forma integrada, pois a definição de uma política tem impacto em outras políticas, como esse caso em que o fechamento das escolas que impacta a segurança alimentar das crianças que frequentavam a escola e suas famílias

A Prefeitura de Porto Alegre, junto à Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), lançou em agosto de 2020, um plano emergencial de proteção social, que disponibilizou um auxílio para as famílias mais vulneráveis de R\$50 a R\$150 reais, por meio do cartão social do beneficiário, vinculado ao Cadastro Único. Para receber o auxílio, o beneficiário deveria ter uma renda de R\$89,00 a R \$522,50 por mês, além de que o beneficiário não poderia estar recebendo o Bolsa Família ou o seguro-desemprego.

Mas, até essa política ser implementada houve uma grande pressão das famílias mais pobres, sobre as escolas, e outros setores da sociedade. Um dos problemas dessa política assistencial é que ela demorou muito para ser implementada. Também houve demora para a implementação do auxílio emergencial federal, de modo que o cenário era precário, principalmente em se tratando da segurança alimentar de uma faixa da população. Após toda essa pressão, o governo municipal desenvolveu esse auxílio, o Plano Emergencial de Proteção Social, que tem um valor de R\$50 a R\$150 reais que é um valor baixo em comparação por exemplo ao custo da cesta básica em Porto Alegre, que segundo o Dieese (2020) era de R\$ 528,61 reais, sendo a 4ª cesta básica mais cara do Brasil em agosto de 2020 quando foi lançado o auxílio. O valor mais alto do auxílio cobria cerca de um terço do valor de uma cesta básica em Porto Alegre.

As entrevistadas, a professora Mariana e a monitora Holga, falaram que esse encargo também é uma demanda que a escola tem que atender. Segundo eles, principalmente as escolas públicas periféricas têm de dar esse suporte em momentos de urgência e extremidade

e que o papel da escola na sociedade é mais amplo do que apenas educar. Também fizeram uma crítica à gestão da prefeitura, tendo em vista o descaso com a assistência social.

Essa questão da importância da alimentação escolar corrobora com Camozzi, Monego, Menezes, Silva (2015) no artigo Promoção da Alimentação Saudável na escola: Realidade e Utopia?, apresentam grupos focais feitos com funcionários de uma escolas municipais brasileiras. No artigo, em um dos grupos focais os participantes destacaram que o fato de que as crianças não faziam as refeições fora da escola, e na instituição era a única alimentação saudável que as crianças faziam, além de a alimentação ser uma forma de manter a criança na escola, e evitar a evasão escolar. Os autores dispõem que

Essas falas indicam uma compreensão assistencialista do processo, desarticulada dos atuais propósitos de uma alimentação nas escolas públicas capaz de interferir na abordagem desse tema, ao mesmo tempo em que dificulta a proposição de ações promotoras da alimentação saudável nesse espaço social. (CAMOZZI, MONEGO, MENEZES, SILVA; 2015).

Essa questão da distribuição e arrecadação de alimentos se encaixa como uma ação dos servidores ao lidarem com uma demanda da comunidade e se pensarem como Estado e como eles poderiam ajudar a comunidade onde eles trabalham. Naturalmente isso acontece quando se tem uma insuficiência nas políticas públicas para sociedade - nesse caso, na assistência social - com o agravante da pandemia e a falta de diretrizes imposta pela gestão municipal. Chegou em um ponto onde os familiares dos alunos precisavam de alimentos, e as escolas estavam com alimentos do trimestre escolar guardados e estragando, o que levou os profissionais a tomarem essa decisão que ajudou muitas famílias durante um certo período.

Somente em agosto de 2020 o Secretário Municipal de Educação determinou que haveria plantões para a distribuição de alimentos para as famílias dos alunos matriculados, uma iniciativa por parte da Secretaria da Educação que passou a distribuir alimentos da prefeitura destinados para as escolas municipais. Questionei os participantes da pesquisa se a escola em que eles trabalham recebeu alimentos por parte da SMED para distribuição e quantas vezes recebeu. Todos os participantes responderam que suas escolas receberam cestas básicas da SMED para distribuição, mas a quantidade de vezes recebida foi diferente entre as escolas: algumas receberam três vezes os alimentos para distribuição, outras duas e algumas receberam apenas uma vez. Essa falta de uniformidade na distribuição dos alimentos mostra que essa política apresenta problemas no desenho dela, e o fato desta política ser voltada para alimentação, mostra sua importância para os alunos e suas famílias. Assim, o mau

gerenciamento que se deu principalmente na demora a sua implementação dessa pauta acabou culminando em uma alta insegurança alimentar e na fome.

### **5.3 Implementação do CórTEX**

Após meses de paralisação da educação em nível federal estadual e municipal, e a consolidação da pandemia no Brasil, os cientistas e os profissionais da saúde previam um longo período em isolamento social, até a criação de uma vacina contra a Covid19, que possibilitaria o retorno às atividades presenciais em escolas. A pandemia e o isolamento social incapacitavam os estabelecimentos de ensino a disponibilizar aulas presenciais, pois o vírus Sars Cov 2 estava em alta circulação e o risco de contraí-lo era muito grande. Então a Federação, os Estados e Municípios começaram a formular políticas públicas para o ensino remoto emergencial, pois o não funcionamento das escolas teria e terá (pois os alunos da rede pública ficaram muito tempo sem aulas) um impacto grande nas vidas dos alunos afetados pela paralisação do ensino. Essa defasagem provavelmente terá que ser recuperada através de outras políticas públicas de educação.

Em Porto Alegre não foi diferente. No dia 2 de junho a SMED lançou a plataforma CórTEX, dando início à implementação de uma política pública para a educação, nesse caso o ensino remoto emergencial. Foi desenvolvido um aplicativo que é uma ferramenta para auxiliar os professores a disponibilizarem material didático para os alunos, entre outras funcionalidades, como fazer a lista de presença, envio de conteúdo, recebimento de atividades, avaliações, envio de mensagens e, também, o registro de atividades desenvolvidas. O aplicativo CórTEX é para os alunos da 1ª etapa de ensino, que equivale pelo 6º, 7º, 8º e 9º anos, que são em torno de 39.948 mil alunos e 58 escolas. A ferramenta é dividida em dois aplicativos, o CórTEX Aluno e o CórTEX Professor, ambos podem ser baixados em qualquer celular. Para acessar os aplicativos é necessário o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do usuário e uma senha.

Segundo os entrevistados, não houve nenhum tipo de chamamento para a participação dos funcionários das escolas municipais, incluindo os diretores, para a elaboração do aplicativo CórTEX. Os professores participantes da pesquisa fizeram muitas críticas a essa atitude da gestão municipal, pois sentiam que tinham muito para contribuir com o aplicativo. Além disso, se posicionaram de forma crítica em relação à qualidade do aplicativo e suas funcionalidades. A professora Deise disse que, mesmo com o aplicativo CórTEX, preferia

utilizar outros aplicativos como WhatsApp, e e-mail, pois a ferramenta CórteX não é fácil de ser utilizada. Segundo essa professora, o aplicativo CórteX tem um limite de vídeos que podem ser postados na plataforma e sua capacidade é pequena, o que impossibilita o envio de muitos conteúdos. Além disso, por WhatsApp e e-mail é possível mandar mais conteúdo e de uma forma mais prática, além de outras impossibilidades que o CórteX apresenta. Em entrevista para o Sindicato dos Municipários (SIMPA) da Professora Isabel Medeiros, presidente do Conselho Municipal de Educação, que tem 30 anos de experiência dando aulas na rede municipal, afirmou que a ferramenta CórteX é frágil porque “O que a gente aponta como problema principal dessa proposta, é que ela não prevê o acesso dos alunos”, e para ela “garantir o acesso é um princípio constitucional da educação e não temos, de saída, a possibilidade de garantir o acesso e o cumprimento desse princípio”. Também segundo ela não basta apenas ter telefone, o ideal seriam computadores (SIMPA, 2020)<sup>5</sup>, o que expõe a vulnerabilidade do projeto CórteX e seu caráter excludente.

Tendo em vista a formulação de uma política pública, é essencial fazer entrevistas com os atores que atuam nas áreas afetadas pelas políticas, principalmente os burocratas que implementaram essa política, como é o caso dos professores, monitores e diretores das escolas de Porto Alegre. Esse é um princípio de alguns modelos de formulação de políticas públicas como o do modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams*) de Kingdon (2003), no qual o autor utilizou dados empíricos para formulação de políticas públicas, e entre esses dados, Kingdon utilizou entrevistas com os atores que atuam diretamente nas áreas contempladas pelas políticas públicas, para que sua formulação seja mais ajustada à realidade e sem distorções.

Para a formulação de uma política pública, é necessário compreender o papel dos atores envolvidos na política para produção das ferramentas como o CórteX. E é muito importante criar um dispositivo para ajudar na implementação de uma política é que ele seja pensado juntamente com o público que vai utilizá-lo, neste caso os professores e alunos da rede pública municipal. Além das dificuldades vividas pelos professores se tratando de acesso à internet de qualidade para produzir material e disponibilizá-lo, e materiais eletrônicos, como computadores, notebooks, etc. A participação desses profissionais é fundamental no processo de criação de ferramentas para eles mesmos usarem. Certamente eles têm muitas

---

<sup>5</sup> Não basta ter celular’: professoras questionam ferramenta de EAD lançada pela Prefeitura de Porto Alegre. Acessado em: <https://simpa.org.br/nao-basta-ter-celular-professoras-questionam-ferramenta-de-ead-lancada-pela-prefeitura-de-porto-alegre/>

contribuições para criação do aplicativo. Ainda mais pelo fato de que muitos deles já estavam disponibilizando materiais para os alunos por outros meios como e-mail, WhatsApp e Google Meet.

Em relação a essas atividades propostas pelos professores, eles estavam disponibilizando materiais básicos para não deixar os alunos sem atividades nesse período. Como conta a professora Deise, da escola Beta, que disse ter feito grupos no WhatsApp conforme suas turmas e por ali passou materiais de alfabetização que é a área que ela atua, como por exemplo histórias, tarefas de identificar letras, sílabas. Mas, segundo ela, os alunos têm muita dificuldade de entender e fazer as atividades, além da indisponibilidade do aparelho de celular, que muitas vezes, é apenas um familiar que detém um aparelho celular, e também tem a dificuldade do acesso à internet. Segundo o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC) 32% dos domicílios brasileiros onde a renda familiar é de até 1 salário-mínimo não tem internet em casa (CETIC, 2020)

A Secretaria Municipal de Educação de Porto Alegre tampouco propôs capacitação para os professores a utilizarem a ferramenta CórTEX. Segundo os professores entrevistados, a SMED fez palestras online explicando o aplicativo, mas nada muito intenso, não foi muito formativo. O relato da Professora Deise, foi no sentido de que o pessoal que deu a palestra não tinha total conhecimento do aplicativo, era o que parecia. Os entrevistados aprenderam a utilizar o aplicativo de forma autônoma e com auxílio dos outros professores.

Um ponto muito relatado pelos professores que utilizaram a plataforma CórTEX, é o contexto econômico dos alunos da rede pública municipal de Porto Alegre. A criação de um aplicativo para consolidação do ensino remoto emergencial não era a melhor estratégia, tendo em vista o público-alvo, que são os alunos da rede pública municipal cuja grande maioria é de baixa renda. Um relato que foi repetido pelos entrevistados é de que muitos alunos não têm o celular em casa para assistir a aula, e isso é só a “ponta do iceberg”, pois além de não terem o celular, muitos não têm internet. Segundo o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC) 16% dos domicílios brasileiros da região sul não têm internet em casa (CETIC, 2020). Além disso, não dispõem de um espaço minimamente adequado para estudar em casa. Muitas vezes, não contam com alguém em casa que possa ajudar o aluno a fazer as atividades, tendo em vista a baixa escolaridade dos responsáveis pelos alunos.

As dificuldades dos alunos evidenciam desigualdades sociais, tendo em vista que os alunos que não dispõem de computador pessoal, notebook, tablet ou celular, acabam sendo impossibilitados de terem acesso à política do ensino emergencial remoto, o que significa que

não tiveram acesso à educação durante esse período. E o acesso à educação é assegurado pelo artigo 205 da constituição federal de 1988. E esse é um debate muito sério, pois impossibilita o acesso à educação de quem mais precisa dela, que são os mais vulneráveis. A plataforma CórteX foi uma solução implementada pela Prefeitura de Porto Alegre com base em uma pesquisa da Secretaria da Educação (SMED), que foi divulgada pela Plataforma de Educação<sup>6</sup> e no Relatório Prova Porto Alegre 2019/2<sup>7</sup> onde eles apresentam que 95% dos alunos das escolas públicas municipais têm pelo menos um celular em casa e 40% dos alunos têm quatro ou mais celulares em casa. O que de modo geral é refutado pelos profissionais da educação entrevistados, pois segundo eles grande parte dos alunos não têm celular em casa, e tendo em vista os que têm o aparelho, muitos são modelos que não oferecem as condições de assistir uma aula online. Segundo os profissionais, em agosto, quando as entrevistas foram realizadas, grande parte dos alunos ainda não havia sequer se cadastrado na plataforma CórteX, e algumas escolas estavam fazendo mutirões de cadastramento nas escolas para as famílias que não haviam conseguido se cadastrar por algum motivo, como falta de celular, falta de internet, falta de informação ou mesmo escolaridade para navegar na internet e instalar o aplicativo. Segundo a “Pesquisa Web sobre o uso da Internet no Brasil” durante a pandemia do novo coronavírus (PAINEL TIC) os recursos utilizados por alunos de escolas públicas entre 6 e 15 anos para acompanhamento de aulas ou atividades remotas, são o aplicativo da escola ou da Secretaria de educação que representam 50% dos alunos que utilizam, e 57% dos alunos utilizam material impresso entregue pelas escolas, pelas dificuldades apresentadas de acompanharem as aulas remotas (PAINEL TIC, 2020).

Posteriormente à criação e publicação do aplicativo CórteX, foi disponibilizada internet gratuita para utilização da plataforma CórteX, através do aplicativo Aluno POA. Essa rede é disponibilizada apenas para a utilização do Aplicativo CórteX. Quando questionei os entrevistados sobre a internet gratuita, todos explicaram que não usam a internet, pois é para os alunos. O feedback dos alunos para os professores sobre a internet gratuita, é de que a internet é de baixa qualidade, porque não carrega os vídeos com as matérias e, também, e só funciona em algumas localidades.

---

<sup>6</sup> Porto Alegre, Plataforma de Educação. Documento que explica processos da implementação do CórteX. acessado em: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu\\_doc/smed3.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu_doc/smed3.pdf)

<sup>7</sup> Porto Alegre, Prova Porto Alegre 2019/2. Aplicada no fim do ano letivo de 2019, em novembro. O objetivo da avaliação diagnóstica é verificar a aprendizagem dos alunos de 5º e 9º anos em Língua Portuguesa e Matemática. Acessado em: [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu\\_doc/relatorio\\_prova\\_porto\\_alegre\\_2019-2\\_\(2\).pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cs/usu_doc/relatorio_prova_porto_alegre_2019-2_(2).pdf)

## 5.4 Volta às aulas presenciais

Em setembro de 2020, a Secretaria da Educação de Porto Alegre começou a elaborar um cronograma de retorno às atividades presenciais. A proposta era fazer uma rodada deliberativa dos protocolos e sugestões de calendário para retomada das atividades de ensino, consultando instituições de Educação Infantil, Básica e Superior, Comunitárias e Privadas para discutir. Questionei os entrevistados sobre como foi esse momento da criação do cronograma, e se a SMED havia feito uma rodada deliberativa. Todos os entrevistados falaram que não foram acionados para a construção do cronograma e, por isso, não participaram desta iniciativa. Tampouco, souberam de outros profissionais da educação que participaram. Segundo os entrevistados, não houve chamamento para a participação dos funcionários da educação porque eles eram contra o retorno das atividades presenciais.

A gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre de 2016/2020 foi muito criticada pela falta de comunicação com os profissionais da educação e de outras áreas, principalmente pelo funcionalismo público, jornais e sindicatos. Essa crítica também foi colocada pelos entrevistados, que se sentiam desvalorizados enquanto categoria.

Segundo os entrevistados, esse momento em que as notícias sobre o retorno das aulas começaram a surgir, foi um momento tenso, pois os professores não queriam voltar às atividades presenciais. Em 2020 o Rio Grande do Sul adotou um modelo de distanciamento que prevê quatro estágios de controle, traduzidos em “bandeiras”: amarela, laranja, vermelha e preta. A amarela indica uma situação mais amena, com medidas mais flexíveis, e avançando o grau de restrições até a preta, quando seria necessário maior restrição, naquele momento a bandeira estava vermelha e aumentando os casos de Covid-19, segundo a Secretaria Estadual de saúde (SES, 2020) na primeira semana de outubro de 2020 os casos de COVID 19 estavam a 170 óbitos por semana para cada 100 mil habitantes, enquanto na primeira semana de agosto um mês antes a taxa era de 100 mortos por semana para cada 100 mil habitantes, e esses dados mostram a taxa de óbitos estava aumentando no estado, o que corrobora o fato de outubro de 2020 não ser o melhor momento para o retorno das atividades presenciais.

Segundo os participantes, o momento foi de muito medo, insegurança e incerteza, porque muitas pessoas estavam morrendo em decorrência do vírus e ninguém queria se expor. Todos os participantes da pesquisa se posicionaram a favor do Sindicato dos Municipários, que fez uma campanha “não leve seu filho para escola”, pois acreditavam que, em outubro de

2020, ainda não era o melhor momento para voltarem às aulas presenciais, por exemplo segundo a Secretaria da Saúde no Estado do Rio Grande do Sul (SES/RS), na primeira semana de outubro de 2020, 83% dos leitos de UTI estavam ocupados na região metropolitana onde se situa Porto Alegre, que a capital do estado (SES/RS, 2020). Também entendiam que, com o agravamento da pandemia, seria melhor não voltar com as aulas presenciais.

Em relação ao retorno das aulas presenciais, os entrevistados descreveram que estavam com muito medo do retorno. Relataram que, antes de as aulas voltarem, tiveram que ir às escolas para organizá-las, tendo em vista as medidas de segurança sanitária contra a transmissão do vírus, como às novas regras de distanciamento, limite de alunos por sala, distanciamento entre as classes, colocar os marcadores no chão com distanciamento correto, por totens de álcool gel nos espaços da escola, os métodos das aulas híbridas, entre outras medidas impostas pela SMED. Além disso, tiveram que produzir material didático para o novo momento que estavam vivendo. Alguns professores relataram que acabaram ficando algum tempo ociosos na escola, pois eles tinham que fazer plantão, mas não havia nada para fazer. Uma professora entrevistada chamou de “hora bunda”, porque eles iam lá para ficar sentados sem fazer nada. Os plantões geraram revolta, pois além do risco de se exporem ao vírus, corriam o risco de exporem a sua família devido à necessidade de se deslocar, pegar ônibus, ter contato com outras pessoas e espaços.

Por fim, a forma como foram conduzidas essas medidas e políticas não contemplaram as pessoas que mais necessitavam das políticas de educação, os alunos mais vulneráveis. Apenas a paralisação das escolas em março foi um consenso dos gestores e dos trabalhadores da educação. As outras medidas foram todas conflituosas, e com uma grande falta de comunicação, sem ter uma rede para formular as melhores saídas para um momento emergencial.

## Considerações Finais

Tendo em vista todos os preâmbulos desta pesquisa, chegamos à conclusão de que a gestão da Prefeitura de Porto Alegre 2020, do Prefeito Nelson Marchezan, e a gestão da Secretaria da Educação de Porto Alegre do Secretário Adriano Brito Neves Brito tiveram administração afastadas do que os teóricos dos métodos de formulação e implementação políticas públicas preveem, nas propostas e sua atuação em 2020 frente à educação na pandemia. E essa falta de embasamento e aprofundamento teórico metodológico foi um ponto muito prejudicial para educação porto alegre, principalmente na excepcionalidade como o momento de pandemia em 2020, onde a educação municipal precisava de atenção, e uma grande investimento em relação a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para educação.

Nas reflexões em relação às entrevistas elaboradas e aplicadas, e os pareceres do Conselho Municipal da educação, além de notícias publicadas em 2020, o que é mais latente é a falta de comunicação da gestão municipal em 2020 em relação às demandas da educação na pandemia. Segundo os entrevistados eles eram comunicados através de notícias, e da direção escolar nas escolas que iam buscar as informações para não deixar os professores e monitores em um lugar de incerteza, e apesar de sempre haver uma grande pressão das escolas, e do Conselho Municipal de Educação em relação a gestão 2020, para ser mais presente e clara nas demandas e destino da educação municipal. A prefeitura e a SMED não desenvolveram uma gestão participativa, não demandando a importância que a educação necessitava, tendo em vista a pandemia e seus agravantes.

Em relação às políticas públicas, a falta de comunicação é um ponto que prejudica muito a elaboração de políticas eficientes para o contexto vivido, o que se agrava frente a uma pandemia, onde o cenário é incerto e tem que ser estudado para elaborar as medidas que irão contemplar o público-alvo da melhor forma. E essa falta de comunicação acarreta em uma política com vieses que impediram sua implementação, pois ela não foi formulada com os atores políticos, tendo em vista a falta de comunicação da gestão, um modelo de formulação de políticas públicas o modelo dos múltiplos fluxos (*multiple streams*) de Kingdon (2003), utiliza e mostra a importância de utilizar dados empíricos para a formulação da política pública, nesse caso do autor utilizou entrevistas com os atores que atuam diretamente na implementação da política.

Por outro lado, segundo as entrevistas, a gestão 2020, não teve a participação dos atores envolvidos com as políticas, os diretores, professores, e monitores, e se houve

participação foram casos isolados. O reflexo disso é uma política ineficiente e que poderia ter sido implementada de forma mais adequada. Lima e D'ascenzi (2016) expõem que, se a implementação é uma consequência, a explicação para sua trajetória está no processo que lhe deu origem. Com isso, o foco direciona-se para o processo de formulação. Neste contexto, o processo de percepção do problema e a necessidade da política ir para agenda governamental se deu de forma muito rápida, tendo em vista que normalmente demora anos para a política chegar no estágio da formulação. Os autores colocam que as políticas foram rapidamente transferidas para agenda, pois elas tinham esse caráter emergencial de implementação no contexto pandêmico. Em relação a essa pesquisa as políticas na pandemia têm que ser rapidamente processadas, ágeis e eficientes, tendo em vista o seu caráter de urgência.

Mas a prefeitura e a SMED demoraram 6 meses, desde o fechamento das escolas em março, para implementar uma plataforma que disponibilizasse o ensino remoto emergencial com internet gratuita. E mesmo depois de implementada apresentou diversos problemas como: a plataforma não tinha uma alternativa para o aluno que não tinha celular; ou tinha um celular, mas o celular não havia forma de assistir às aulas por falta de espaço para armazenamento, qualidade para desenvolver o aplicativo, ou celular é muito precário, ou só tem a função de se comunicar por ligações, ou a falta de internet; também outro problema se dá com o aluno que não está alfabetizado, que é o caso de parte dos alunos da rede municipal, e que não tem nenhum responsável alfabetizado em casa para auxiliar na produção das atividades, dentre outras impossibilidades. Que são reflexões de uma política mal gerenciada e não aprofundada junto aos setores responsáveis.

Esses são empecilhos que impossibilitam os alunos de acessar a plataforma e acarretaram na insuficiência na oferta de ensino para esses alunos que não tem acesso. Essas impossibilidades da plataforma CórteX mostram que ela é excludente, o que acaba acarretando na não oferta da educação para os alunos que não acessam a plataforma, por falta de possibilidades. A educação é um direito garantido no artigo 205 da constituição federal, onde está estabelecido que a educação é um direito e dever de todos, e o artigo 206 que define como competência para os municípios dispor de uma educação com igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Outro ponto onde houve negligência, foi a demora para se desenvolver políticas relacionadas à alimentação dos alunos, porque com o fechamento das escolas a falta de alimentação que a escola provinha se mostrou muito importante para os alunos e suas famílias, principalmente nas escolas de periferia como a pesquisa aponta. Com o fechamento das instituições de ensino, a prefeitura e a SMED deveriam ter promovido algum tipo de

subsídio relacionado a essa questão, pois isso afeta diretamente na alimentação das crianças. Mas não foi feito, inicialmente em março com o fechamento das escolas as direções das escolas juntos os professores e monitores organizaram entrega de alimento que havia na escola, tendo em vista o contato feito para eles das famílias que estavam precisando. Posteriormente, em algumas instituições, os funcionários organizaram arrecadações de alimentos para promover para as famílias mais vulneráveis que vinham até a escola buscar algum auxílio alimentar.

Essa iniciativa dos servidores da distribuição de alimentos, deveria ser uma atitude da gestão de Porto Alegre em 2020. Teoricamente a prefeitura deveria ter orientado a escola a distribuir os alimentos, pois a escola ficaria fechada por tempo indeterminado e, também, os alimentos irão estragar, mas isso não foi feito.

Por conseguinte, os órgãos responsáveis como a SMED deveriam ter criado um cadastro das famílias dos alunos que iriam precisar desse auxílio alimentar, com base na renda e número de familiares. E promover uma política que suprisse essa questão alimentar da forma mais rápida e eficiente possível, tendo em vista a pandemia, e o fato de as crianças estarem sem fazer essa refeição pois a família não poderia prover. Essa política poderia ter sido feita através da disponibilização de alimentos, como cestas básicas, ou promover um auxílio emergencial para alimentação dos alunos, dentre outras medidas. Essa é uma tentativa de ilustrar as medidas que poderiam ter sido tomadas para auxiliar as famílias mais vulneráveis que enfrentaram a carência de alimentos por esse período.

Após muita pressão das escolas, do Conselho Municipal de Porto Alegre, das famílias dos alunos dentre outros órgãos, sobre a necessidade de prover a alimentação para as famílias dos alunos mais vulneráveis, a prefeitura de Porto Alegre através da SMED iniciou uma distribuição de cestas básicas só que apenas no mês de agosto de 2020, 6 meses após o fechamento das escolas em março de 2020. Tendo em vista que se trata da alimentação das crianças, esse período é muito longo para ter essa defasagem nas refeições correspondentes às que a escola promovia.

Por fim a gestão municipal em 2020 tratou o retorno às aulas de forma unilateral como foi com todas as outras questões relatadas neste trabalho. A unilateralidade é uma característica das medidas deste governo. Principalmente pelo fato de propor um retorno às atividades de ensino sem a participação dos servidores da educação, como foi relatado pelos professores nas entrevistas. Mesmo com a grande parte dos funcionários das escolas não querendo o retorno e o Sindicato dos Municipários (SIMPA) sendo contra, e promovendo uma campanha para os pais dos alunos não levarem seus filhos para escola. A retomada das

atividades se efetivou dia 5 de outubro de 2020, um momento conturbado na pandemia principalmente no Brasil onde os casos vinham aumentando. Esse período foi muito conturbado, tendo em vista que os diretores, professores e monitores não se sentiam protegidos com o retorno das atividades, ainda mais os professores mais velhos e ou com comorbidades.

## Referências Bibliográficas

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística Aplicada às Ciências Sociais*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001.

BRASIL - Portaria N°343 de 17 de março de 2020. disponível em

<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>

Acesso em 24 de julho de 2020

CAPELLA, A. C. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARTWRIGHT, Frederick F. BIDDISS, Michael. **Grandes pestes de la Historia**. Buenos Aires: El Ateneo, 2005.

CRESWELL, John W. 2007. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed.

DRAIBE, S.M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DRAIBE, S.M. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M.C.R.N.; CARVALHO, M.C.B. (Orgs) *Avaliações de programas educacionais: indagações tecnológicas e disseminação de resultados*: IEE/PUC-SP, 2001.

GIDDENS, A. **Sociologia**. Porto Alegre: Penso, 2012. Cap. 18: Organizações e Redes.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2010, pp. 65-69.

LANA, Raquel Martins et al. **Emergência do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e o papel de uma vigilância nacional em saúde oportuna e efetiva**. *Cadernos de Saúde Pública*

[online]. v. 36, n. 3 [Acessado 16 Julho 2020] , e00019620. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0102-311X00019620>>. ISSN 1678-4464.

LIMA, L. L. ; D'ASCENZI, L. . **Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas**. *Revista de Sociologia e Política* (UFPR. Impresso), v. 21, p. 101-110, 2013.

LIMA, L.L.; D'ASCENZI, L. **Análise de políticas públicas**. [Verbetes]. In: FERNANDES, R.M.C.; HELLMANN, A. (Orgs.). *Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

LOTTA, G.S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade**. In: FARIA, C.A.P. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. BH: PUC, 2012.

MARTINS, E. B. A.. **A discussão de políticas educacionais no interior da escola: resistência e naturalização**. *REVISTA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO*, v. 24, p. 1-26, 2019.

PORTO ALEGRE - Decreto Nº 20.499, DE 16 DE MARÇO DE 2020. Disponível em: [http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3270\\_ce\\_284967\\_1.pdf](http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3270_ce_284967_1.pdf) Acesso 24 de junho de 2020

TEIXEIRA, A. N. **Análises qualitativas com programas NVIVO: Fundamentos**. QSR NVIVO INDEPENDENT LISTED CONSULTANT, BRAZIL 2015

TOMAZINHO, P. Ensino Remoto Emergencial: a oportunidade da escola criar, experimentar, inovar e se reinventar. **Sindicato do ensino privado (SINEPE RS)**. Porto Alegre 17 abril 2020. Disponível em: <https://www.sinepe-rs.org.br/noticias/ensino-remoto-emergencial-a-oportunidade-da-escola-criar-experimentar-inovar-e-se-reinventar#:~:text=definem%20Ensino%20Remoto%20Emergencial%20como,devido%20a%20circunst%C3%A2ncias%20de%20crise>. Acesso em 28 julho 2020

RAMOS, Marília. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: aspectos conceituais e metodológicos.** Planejamento e Políticas Públicas, No 32, 2009.

RAMOS, Marília P. **Pesquisa social: abordagem Quantitativa com uso do SPSS.** Porto Alegre: Escritos, 2014, pp. 127-1

SCHINEIDER. B. M; PAULO. V. Escolas de Porto Alegre passam a dar aula somente pela internet. **Jornal do comercio.** Porto Alegre 8 de abril de 2020. Disponível em:

[https://www.jornaldocomercio.com/\\_conteudo/ge2/noticias/2020/04/732964-escolas-de-porto-alegre-passam-a-dar-aulas-somente-pela-internet.html](https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/ge2/noticias/2020/04/732964-escolas-de-porto-alegre-passam-a-dar-aulas-somente-pela-internet.html) Acesso 24 de julho.

SILVA, P.L.B., MELO, M. A.B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos.** NEPP/UNICAMP, Caderno n° 48, 2000.

VICENTE, V. M. B., CALMON, P. C. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa.** XXXV Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 2011.

UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. **A UNESCO reúne organizações internacionais, sociedade civil e parceiros do setor privado em uma ampla coalizão para garantir a #AprendizagemNuncaPara.** Publicado em 26 mar. 2020. Disponível em: <https://pt.unesco.org/news/unesco-reune-organizacoes-internacionais-sociedadecivil-e-parceiros-do-setor-privado-em-uma>. Acesso em: 28 maio 2020.

ARRETCHE, M. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas.** In MOREIRA, M. C. R. CARVALHO, M. C. B. (org). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

CAVALCANTE, Pedro & CARVALHO, Paulo [2017]. **Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas.** Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, 51/1.

FARIA, Carlos A. **Pimenta. Ideias, conhecimento e políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 22-29, fev. 2003

HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy.** London: Sage Publications Ltd., 2002 266p.

HUPE, P.; HILL, M. **Street-level bureaucracy and public accountability.** Public Administration, v. 85, n. 2 p. 279-299 2007.

LIPSKY, M. Street-level Bureaucracy. **Dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary expanded edition.** New York: Russell Sage Foundation, 2010. 275 p.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela e SANTIAGO, Ariadne [2018]. **Autonomia e discricionariedade: matizando conceitos-chave para o estudo de burocracia.** BIB, São Paulo, n. 83, 1/2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 21-42.

LOTTA, G. S. . **O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.** In: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. (Org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática. 1ed.Belo Horizonte: PUC MG, 2012, v. 1, p. 20-49.

LOTTA. G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010.** Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

MELLO, C. A. B. **Cursos de direito administrativo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 1119p.

MEYERS, M. K; VORSANGER, S. **Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas.** In: PETER, B. G. PIERRRE, J. Administração Pública: coletânea. Brasília: ENEAP: 2010. 649 P.

OLIVEIRA, A. **Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas** Rev. Adm. Pública, v, n. 6, p 1551-74, nov./dez. 2012.

PIRES, R. R. C. **Burocracia, discricionabilidade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidades de implementação.** Cadernos Gestão Públicas e Cidadania, v. 14, n. 54, p. 147-187, jan./jun. 2009a.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias: Porto Alegre, n. 16, p. 20- 45, jul./dez. 2006.

## **Perguntas das entrevistas realizadas**

Houve diálogo sobre o fechamento das escolas?

Como foi o diálogo em torno do fechamento das instituições em março?

Você foi a favor do fechamento das escolas municipais?

Você participou da distribuição de alimentos ou no retorno da alimentação nas escolas?

Você é a favor da distribuição de alimentos durante a pandemia?

Você é a favor da disponibilização de alimentos nas escolas municipais de porto alegre?

Você é a favor dos profissionais da educação distribuírem alimentos para família de alunos?

Como foi auxiliar na distribuição de alimentos para a família de alunos ?

Você se sentia protegido ao distribuir os alimentos em relação ao risco do contágio do Covid-19?

Você é a favor dos profissionais da educação distribuírem almoço nas escolas municipais de Porto Alegre?

Você se sentia protegido na oferta de almoço nas escolas?

Houve diálogo para a criação do cronograma de voltas às atividades presenciais?

Você foi chamado para discutir o retorno das aulas presenciais?

Você foi a favor do retorno às aulas presenciais?

Qual a sua opinião em relação ao cronograma de volta às aulas?

Você participou do retorno das atividades que iniciaram dia 5 de outubro?

Como foi o retorno das atividades presenciais de ensino na educação infantil, eja e ensino médio em 5 de outubro?

Qual a sua opinião sobre o retorno das atividades presenciais nas escolas públicas?  
totalmente desnecessário

Você acha que a rede privada se beneficia com o retorno das aulas?

Você foi testado para covid-19?

Quantas vezes você foi testado?

Houve algum momento para testarem profissionais da educação?

Quando você teve atividades presenciais, a prefeitura oferecia os EPIs necessários para trabalhar em contato com os alunos e demais, como álcool gel e máscara?

Em relação a saúde mental do profissional da educação, você recebeu algum auxílio em relação a saúde mental da prefeitura ou secretaria da educação?