



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9797 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT07 - Educação de Crianças de 0 a 6 anos

Burocratas de Médio Escalão, COVID-19 e Educação Infantil na Baixada Fluminense
Anelise Monteiro do Nascimento - UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Rejane Peres Neto Costa - UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Valéria Fernandes de Abreu - UFRRJ - PPGEA - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Agência e/ou Instituição Financiadora: Faperj

Burocratas de Médio Escalão, COVID-19 e Educação Infantil na Baixada Fluminense

Resumo

Nesse artigo apresentamos resultados de uma pesquisa que, nos anos de 2020 e 2021, acompanhou as ações das burocratas de médio escalão e suas das investidas para atender as demandas da Educação Infantil dos municípios da Baixada Fluminense ao longo da pandemia de Covid-19. Nesta investigação, a burocracia de médio escalão é representada pelas coordenadoras, também nomeadas como gerentes de Educação Infantil. Metodologicamente foram realizados encontros virtuais, aplicação de questionário e estudos de casos. Os dados indicam que as primeiras ações para a Educação Infantil na pandemia foram marcadas pela desarticulação entre os entes federados. Com o fechamento das instituições, o ensino remoto foi a alternativa mais adotada pelos municípios que participaram da pesquisa. Para tal, algumas secretarias optaram pela adesão a plataformas digitais; outras optaram por elaboração de cadernos pedagógicos impressos ou digitais; as secretarias, de modo geral, incentivaram o contato das escolas com as crianças e famílias através de WhatsApp; e ainda, a pandemia trouxe outras atribuições às coordenadoras de Educação Infantil, o maior desafio apontado foi a necessidade de ações e articulações intersetoriais, em um contexto de pouco diálogo entre os setores antes da pandemia.

Palavras-chave: Educação Infantil; COVID 19; Burocratas de Médio Escalão.

A pandemia da COVID-19 representou um desafio para toda a humanidade. Uma das primeiras medidas adotadas para conter o vírus no Brasil foi o fechamento das instituições. Nesse contexto, as escolas foram convocadas a

redesenhar suas atuações. Paulatinamente a adesão ao Ensino Remoto (ER) foi ocorrendo em todos os níveis de ensino. Na Educação Infantil houve forte resistência à adoção de alternativas de continuidade das atividades letivas de modo não presencial, pela especificidade desse segmento, que tem as interações e as brincadeiras como eixo norteador (BRASIL, 2009). Como dar sequência ao trabalho pedagógico com bebês e crianças de forma remota? Inicialmente coube aos municípios, de forma isolada, responder a essa questão. Conhecer as estratégias adotadas no âmbito das municipalidades para Educação Infantil ao longo da pandemia foi o objetivo da pesquisa. A pesquisa teve início em maio de 2020 e envolveu duas universidades situadas na Baixada Fluminense: a UFRRJ e a UERJ/FEBF. A motivação central foi o reconhecimento de que é em momentos desafiadores, como este da pandemia, que as universidades devem estar ainda mais próximas da educação básica. A pesquisa pretende ser uma resposta responsiva (BAKHTIN, 2003) diante de um cenário sanitário e político nunca vivido anteriormente no Brasil.

Nosso foco de escuta se voltou para as coordenadoras da Educação Infantil, para compreender os desafios que a pandemia trouxe aos sistemas de ensino da Baixada Fluminense. A escolha pela região se dá porque nela vivem 3,7 milhões de habitantes (IBGE), o que equivale a 23% da população do estado do Rio de Janeiro. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Baixada Fluminense compreende uma região geográfica do Estado do Rio de Janeiro que possui treze municípios que integram a grande região metropolitana da cidade do Rio de Janeiro[1]. Para Silva (2017, p. 416), “a noção de Baixada Fluminense unifica o que as emancipações fragmentaram, já que a região no final do século XIX era um município rural e, ao longo do século XX, transformou-se em periferia urbana.”

No que se refere às políticas para Educação Infantil, pesquisas anteriores realizadas pelo grupo indicam que os municípios dessa região podem representar uma pequena amostra do Brasil. Alguns possuem grandes redes que incluem escolas urbanas e rurais; a maioria já universalizou o atendimento na pré-escola, tendo em comum a opção pela a criação de turmas de Educação Infantil em escolas do Ensino Fundamental; há baixo atendimento em creche em toda a região; falta concursos para profissionais das instituições, e as mudanças de governo provocam descontinuidades nas políticas do segmento.

O histórico do grupo, que desde 2013 acompanha as políticas para Educação Infantil com foco nos atores envolvidos em sua implementação, também guia a opção pelas coordenadoras de Educação Infantil como sujeitos da interlocução.

Nosso referencial teórico se apoia em estudos de implementação das políticas públicas (LOTTA; NUNES; CAVALCANTI; FERREIRA; BONAT, 2018) os quais destacam a necessidade de estudos que compreendam que a fase da implementação das políticas apresenta uma série de oportunidades para a compreensão das estruturas, instituições, processos e valores das políticas públicas. A implementação das políticas envolve um conjunto de processos decisórios contínuos que passam por diversos atores e organizações. Dentre esses atores, estão os burocratas de médio escalão, categoria a qual pertencem as coordenadoras da Educação Infantil dentro da estrutura da burocracia das

secretarias de Educação. São considerados como burocratas de médio escalão aqueles integrantes da burocracia pública que estão em contato direto, tanto com os integrantes da alta burocracia, quanto com os burocratas de nível de rua, que têm contato direto com os destinatários das políticas públicas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; PIRES, 2018). Lotta, Pires e Oliveira (2014) concebem os burocratas de médio escalão como aqueles que desempenham função de gestão e de direção intermediária, ocupando funções de gerentes, diretores, coordenadores ou supervisores.

Como burocratas de médio escalão, as coordenadoras de Educação Infantil assumem um papel importante dentro da burocracia das políticas públicas, pois gerenciam os diretores das instituições de forma direta e criam mecanismos para gerenciar os professores de forma indireta, possuem grande conhecimento das redes e da realidade das escolas, são definidoras de prioridades e incentivos para a execução das políticas, possuem a responsabilidade de realização de treinamentos e ainda a melhoria da comunicação entre os funcionários das instituições. Essas também contribuem para a implementação das políticas ao se certificarem de que seus subordinados se comprometam e se identifiquem com os objetivos da organização e da política em que estão envolvidos (GASSNER; GOFEN, 2018). Pires (2018) ressalta que os atores que ocupam o médio escalão da burocracia ainda não apresentam uma identidade conceitual clara e um lugar definido nos estudos sobre as organizações governamentais e de produção de políticas públicas. Naquilo que se refere às características desses burocratas, o médio escalão é apontado pelo autor como a parcela da burocracia que tem uma maior instabilidade e rotatividade, pois estão sujeitos tanto à instabilidade eleitoral quanto à rotatividade interna intensa.

Tais agentes são centrais no nosso estudo, uma vez que no caso da COVID-19, a organização e orientação para a execução dos novos arranjos das políticas educacionais no contexto da pandemia ficou a cargo dos secretários de educação em diálogo com as coordenações dos segmentos.

Estudos sobre esses atores evidenciam que essa burocracia intermediária não tem poderes para estabelecer as diretrizes gerais de políticas públicas, portanto não possuem a atribuição de determinar quais serviços serão prestados. Em contrapartida, esses burocratas também não estão em contato direto com o público-alvo das políticas públicas (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018) mas possuem conhecimento privilegiado das políticas, que neste estudo diz respeito ao contexto da vida das crianças, bem como das instituições e os seus profissionais, elementos fundamentais diante dos desafios do estabelecimento do ER.

Entendemos que a escuta das coordenadoras de Educação Infantil, era um caminho possível para mapear as ações das secretarias de educação dos municípios da Baixada Fluminense para a Educação Infantil durante a pandemia, justamente pelo papel que essas desempenham na estrutura da burocracia. Os eixos da investigação da pesquisa foram: ações dos municípios diante do fechamento das instituições de Educação Infantil; motivações que levaram às ações das secretarias diante da suspensão das atividades presenciais; canais e natureza de contato com as escolas, crianças e famílias; estratégias adotadas para a continuidade do ano letivo de forma remota; estratégias que cercam o planejamento do retorno presencial às atividades da Educação Infantil; os papéis

das coordenadoras de Educação Infantil diante das novas demandas que a pandemia trouxe para as burocratas de médio escalão.

Esses eixos foram a base para a elaboração do questionário que permitiu aos entrevistados apresentarem por escrito uma série de informações. Tal como Richardson (2015) descreve, o questionário possibilita a descrição de características e a mensuração de determinadas variáveis. O autor enumera seis vantagens para o uso do questionário: (1) a possibilidade de obtenção de um grande número de dados simultâneos; (2) a abrangência geográfica; (3) a uniformidade dos dados que auxilia na análise; (4) o questionário preserva o anonimato do informante; (5) o tempo para responder ao questionário, quando esse é enviado com antecedência; (6) a tabulação de dados pode ser feita com maior facilidade (RICHARDSON, 2015, p. 205). Nosso questionário possui trinta e sete perguntas, abertas e fechadas, distribuídas em seis seções que abarcam os eixos da pesquisa e foi sistematizado no Google Forms^[2]. Obtivemos o retorno de dez questionários dos treze municípios da região.

Considerações finais

Como conclusão destacamos que a crise sanitária no Brasil ocorreu junto com uma crise política, marcada por forte desarticulação entre os entes federados (ABRUCIO; GRIN; FRANZESE; SEGATTO; COUT; 2020). Essa desarticulação dificultou o trabalho das coordenadoras de Educação Infantil, primeiro pela demora de diretrizes vindas por parte do Governo Federal e, segundo, por falta de uma proposição específica para a etapa da Educação Infantil nessas orientações. As políticas pensadas para esse período desconsideraram as especificidades locais. De modo geral, o contato das escolas com as crianças e famílias se deu através de grupos de WhatsApp, uma rede que não atinge a todos. O ER foi uma alternativa para a continuidade do ano letivo. De acordo com as coordenadoras, foi uma aposta para “manter o vínculo com as crianças”. O conceito de vínculo e as estratégias adotadas podem ser frágeis - adesão de plataformas digitais, criação de cadernos pedagógicos impressos ou digitais enviados para as crianças e postagens de atividades nas redes sociais da secretaria ou das escolas - se considerarmos as especificidades da Educação Infantil, mas coloca-se como uma resposta responsiva (Bakhtin, 2003) dentro daquele contexto, como descreve uma das participantes da pesquisa:

o trabalho realizado no Município tem sido árduo, intenso e com muitas incertezas. A palavra de ordem é ‘minimizar os danos’. Estamos diante de um cenário inimaginável na educação. Nesta perspectiva, buscamos sempre o melhor para nosso público-alvo, as crianças. É pensando nelas e respeitando sua subjetividade que pensamos estes materiais. Talvez não sejam as melhores opções para crianças tão pequenas, e talvez muitas delas não tenham acesso a estes materiais, mas não podemos ficar parados diante da necessidade de diminuir a distância entre essas crianças, suas famílias e o espaço em que elas confiam para acolher seus pequenos (Coordenadora de Educação do Município xxxxxx, Micro dado da pesquisa, 2020).

Na busca por uma resposta rápida à uma situação inusitada, além de arranjos para a continuidade do semestre letivo, também ficou sob a responsabilidade das coordenadoras a articulação do cadastramento das famílias para o recebimento de cestas básicas ou cartões com recursos para alimentação. Foram novas atribuições para quem já possuía grande demanda de trabalho, como dito pela coordenadoras. Além da manutenção do ano letivo e das ações sociais que passaram pelas escolas, a pandemia trouxe para as coordenadores de Educação Infantil a necessidade de ações e articulações intersetoriais. Para o planejamento do retorno presencial, as secretarias precisaram criar protocolos envolvendo setores que pouco dialogavam antes da pandemia.

A pesquisa evidenciou que, no que se refere ao contexto investigado, as burocratas de médio escalão possuem relevante papel na implementação das políticas, possuem grande conhecimento de suas redes, a maioria possui conhecimento dos documentos orientadores da etapa e experiências com a docência, elementos que foram fundamentais para as primeiras ações no contexto da pandemia, ações que foram revistas com o prolongamento da crise sanitárias e que estão sendo acompanhadas na etapa atual da pesquisa.

Referências:

ABRUCIO, F; GRIN, E; FRANZESE, C; SEGATTO, C; COUTO, G. Combate à COVID-19 sob o federalismo *bolsonarista*: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago.2020.

BRASIL. Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil. **Diário Oficial da União**. DF, 18 dez. 2009.

_____. Parecer CNE/CP nº 05 de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2020.

BAKHTIN, M. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LOTTA, G.; PIRES, R., OLIVEIRA, V. E. de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 65, N. 4, pp. 463-492, 2014.

OLIVEIRA, V. E. de; ABRUCIO, F. L. Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap, 2018.p. 207-225.

PIRES, R. R. C. O Trabalho na Burocracia de Médio Escalão e sua Influência nas Políticas Públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (org). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: Ipea/Enap, 2018.pp. 185-206.

RICHARDSON, R. J. (org). **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, L. Baixada Fluminense como vazão demográfico? População e território no antigo município de Iguaçu (1890/1910). **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.34, n.2, pp.415-425, maio/ago. 2017.

[1] Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Seropédica

[2] Google Forms é um serviço gratuito, disponibilizado pelo Google, que permite a criação de formulários online, de simples manuseio e compartilhamento.