



SESSÃO TEMÁTICA Nº 10 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO DOS EFEITOS E DAS DESIGUALDADES ENTRELACADAS NO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO REMOTA EM MINAS GERAIS

Breyner Ricardo de Oliveira/Universidade Federal de Ouro Preto
Jianne Ines Fialho Coelho/Universidade Federal de Ouro Preto
Doriana Daroit/Universidade de Brasília

Resumo:

A necessidade de distanciamento social decorrente da pandemia Covid-19, forçou a organização da educação remota em todo o mundo. No Brasil, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) lançou, em maio de 2020, o Regime Especial de Atividades Não Presenciais (Reanp), composto pelo aplicativo *Conexão Escola*, pelo *Plano de Estudos Tutorados* (PET) e pelo *Programa Se Liga na Educação*, disponibilizados via *Internet* e televisão. Esta pesquisa analisou, com base no desenho definido pela SEE, na seleção de 36 postagens feitas pela SEE e em 388 comentários de usuários sobre a implementação do Reanp na página oficial da SEE no *Facebook*, entre os meses de maio e outubro de 2020, os efeitos da implementação do Programa e suas conexões com a reprodução de desigualdades. Os dados revelaram que a rede de implementação do Reanp promove um deslocamento da escola para a casa como o *lôcus* do processo educativo, proporcionando a materialização de desigualdades em efeitos que entrelaçam baixa renda, residência na zona rural ou remota, dificuldades de acesso à *Internet* e material impresso, dificuldades dos responsáveis para ensinarem em casa devido ao tempo e ao conhecimento, problemas com os conteúdos disponibilizados, ausência de participação dos professores no planejamento e na elaboração dos conteúdos, bem como o não pagamento de salários. Estes efeitos emergem de maneira entrelaçada no território, caracterizando a complexidade da implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Reanp. Educação Remota. Implementação de Políticas Públicas Educacionais. Desigualdades. Redes de Atores.

INTRODUÇÃO

A Covid-19 tem imposto aos estados nacionais e subnacionais profundas alterações na dinâmica social. Para conter a pandemia e reduzir o número expressivo de mortes, os protocolos sanitários adotados foram claros: isolamento, testagem e tratamento dos casos identificados e distanciamento social. As instituições escolares foram um dos diversos espaços afetados por essas medidas de proteção.

No Brasil, o Parecer n.º. 5/2020, do Conselho Nacional de Educação (CNE), suspendeu as aulas presenciais em todo o território nacional e os governos estaduais e municipais implementaram ações emergenciais para proporcionar formação virtual em função do fechamento das escolas. No caso da rede estadual de Minas Gerais, o Regime Especial de Atividades Não Presenciais (Reanp) foi instituído pela Secretaria Estadual de Educação (SEE) no dia 18 de abril, por meio da resolução n.º 4.310. Designado como medida para o reestabelecimento do calendário escolar interrompido em função da pandemia, o programa está organizado em três eixos: (i) o aplicativo Conexão Escola; (ii) o Plano de Estudos Tutorados (PET), e (iii) o Programa Se Liga na Educação. O Conexão Escola é um aplicativo para celular gratuito para o aluno e o docente e permite acesso aos canais de transmissão das teleaulas e o *download* dos PETs. Por meio do acesso às salas de *chat*, o aplicativo medeia a interação entre alunos e professores.

Os PETs são organizados na forma de apostilas com conteúdo e atividades referentes a cada ano/série escolar, conforme o Currículo Referência de Minas Gerais, o Plano de Curso da unidade de ensino e a carga horária prevista nas matrizes curriculares dos diferentes níveis e modalidades de ensino. As apostilas estão disponíveis para *download* no *site* da SEE, no portal que congrega todas as ações e informações relativas ao Reanp¹ e no aplicativo Conexão Escola. Além disso, os arquivos em PDF podem também ser enviados para os *e-mails* dos responsáveis pelos alunos, dos docentes ou por outras ferramentas digitais.

O Programa Se Liga na Educação, em formato de teleaulas ministradas por professores da SEE, é transmitido pela Rede Minas e pela TV Assembleia², de segunda a sexta-feira, pela manhã³. As aulas estão disponíveis no respectivo canal no *Youtube*, na página da Rede Minas e no Conexão Escola, para visualização assíncrona.

Ao analisar os processos de implementação, Pires (2019) afirma que essas dinâmicas podem gerar efeitos perversos que reforçam o que a política pretende reduzir ou mitigar, associados à reprodução, criação e agravamento de desigualdades, objeto deste artigo. Pretende-se, com base no desenho definido pela SEE, na seleção de 36 postagens feitas pela SEE e em 388 comentários de usuários

¹ O portal do Reanp pode ser acessado em: <https://estudeemcasa.educacao.mg.gov.br/inicio>

² A Rede Minas é a emissora pública de TV do Governo de Minas Gerais. A TV Assembleia é a emissora pública do poder legislativo mineiro.

³ O programa é transmitido no canal aberto da Rede Minas e da TV Assembleia (canais públicos no estado), e por meio das antenas parabólicas com sinal via satélite. Assinantes de canais a cabo têm acesso à programação.

sobre a implementação desse programa na página oficial da Secretaria no *Facebook*, entre os meses de maio e outubro de 2020, analisar os efeitos da implementação do Reanp e suas conexões com a reprodução de desigualdades.

Oliveira e Daroit (2020) tratam dessa questão quando discutem a implementação em rede do Programa Bolsa-Família, seguindo as rotinas vinculadas ao controle da frequência escolar. Ao analisar a complexidade de um programa que articula distintos atores-rede (humanos e tecnologias), rotinas e territórios em uma rede multinível, os efeitos produzidos pela implementação do programa também se associam a essas desigualdades, entrelaçando-as. No caso dos programas de educação remota e do Reanp, a materialização da implementação mobiliza um conjunto heterogêneo de atores no território – docentes, estudantes, escolas, órgãos estaduais e municipais de gestão e outros atores institucionais – que organizam-se em rotinas e mobilizam tecnologias. As tecnologias de informação e comunicação e recursos produzidos alteram relações de trabalho, as rotinas pedagógicas e as dinâmicas de interação, promovendo mudanças no comportamento das famílias e dos profissionais da educação, consequência do deslocamento que se dá, da escola para as casas e outros espaços.

Desta forma, os resultados dessas ações passam a depender das capacidades que o governo, os destinatários das políticas (como usuários das tecnologias) e os implementadores (profissionais da escola, que também são usuários das tecnologias) têm em articular as políticas em redes. Como não estão mais centradas presencialmente na escola em função desses deslocamentos, os efeitos – ou os resultados – da implementação do Reanp estão diretamente associados a como se dá esse processo no nível local.

REDES E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As diversas definições sobre políticas públicas ressaltam diferentes aspectos sobre seu processo de formulação e implementação: são respostas concretas para um conjunto de demandas que são reconhecidas pelo Estado e são o resultado da ação pública, como fruto da articulação entre os diversos atores que integram a arena pública.

Quando implementadas, acionam uma rede complexa de atores, de processos, de equipamentos públicos, de recursos e de sujeitos que atuam em diversos níveis. As conexões construídas e mobilizadas podem ser representadas e analisadas de diversas formas. Uma destas abordagens, a Teoria Ator-Rede (TAR), agrega novas visões sobre a implementação de políticas públicas reconceitualizando atores, sua heterogeneidade e sua importância para a ação. Venturini (2010) afirma que, na TAR, a rede não separa estruturas de interações, ou seja, a rede une as perspectivas dos arranjos institucionais, as ações e as disputas entre os atores. Por meio da TAR, algumas das delimitações tradicionais em políticas públicas são reposicionadas a partir da análise das suas redes.

Em relação aos atores, a TAR traz duas contribuições importantes: o ator é sempre um ator-rede, pois constitui-se em associação com outros atores; e atores não-humanos são tão importantes quanto os atores humanos para a construção e compreensão das redes (LATOURE, 2005; 2006). Os atores não-humanos, entendidos como tecnologias, organizações, processos, normas, conceitos, equipamentos públicos, ou mesmo seres da natureza, além de mediar as relações entre atores humanos, promovendo suas associações, influenciam as redes e o curso da ação das políticas. Isso é especialmente relevante na implementação de políticas públicas, pois as políticas demandam um conjunto de instrumentos e tecnologias para sua realização.

Dentre os atores humanos, cabe destacar o papel desempenhado pelos burocratas de nível da rua – os *street-level bureaucrats* (LIPSKY, 1980). Segundo o autor, esses atores são os que atuam na linha de frente da provisão de bens e serviços públicos junto aos cidadãos, os destinatários dessas políticas. São, portanto, agentes importantes nessa mediação porque interagem com os usuários, porque traduzem e interpretam as normas inerentes às políticas, e porque criam práticas e estratégias de atuação discricionária. Ainda, em maior ou menor grau, são os que decidem como a política funcionará, quem será (ou não) atendido e como os arranjos institucionais serão cotidianamente mobilizados.

A partir da contribuição de Lipsky (1980), Oliveira e Peixoto (2019) e Oliveira e Daroit (2020) [dentre outros pesquisadores que têm se debruçado sobre o campo da implementação] afirmam que esse processo faz com que outros e novos agentes públicos passem a ocupar e transitar nos territórios, mobilizando processos, dinâmicas, atores institucionais e sujeitos. Além dos burocratas de rua, os beneficiários também são atores humanos com expectativas, interesses, percepções e significados que, ao interagirem com os instrumentos e tecnologias existentes e com os agentes públicos, geram dinâmicas que podem modificar a implementação e promover resultados imprevistos e até incoerentes com os objetivos da política.

As redes que articulam e mobilizam transversalmente os atores nessa arena desempenham um papel crucial: reforçam a tese de que a implementação é um processo que vincula o Estado e a ação pública às pessoas e aos cidadãos, colocando-as no centro do processo decisório, no território (OLIVEIRA; DAROIT, 2020). É, portanto, multidimensional porque assim são esses atores e sujeitos: complexos, repletos de intencionalidades, subjetividades e inseridos culturalmente em seus territórios, espaços onde essas dimensões se encontram e se (re)combinam. A implementação, em maior ou menor grau, dá visibilidade a essas múltiplas conexões em rede.

EFEITOS DA IMPLEMENTAÇÃO, REPRODUÇÃO E AGRAVAMENTO DAS DESIGUALDADES

A discussão empreendida na seção anterior revela a complexidade associada aos processos de implementação. Segundo Pires (2019), as políticas públicas existem para produzir efeitos esperados e

resultados desejáveis, mas podem, concomitantemente, produzir um conjunto de externalidades negativas – efeitos indesejáveis, colaterais, não previstos e perversos. Extrapolando a definição de Laswell (1936/1958 *apud* Souza, 2006), pode-se afirmar que as políticas públicas só passam a existir como tal quando implementadas, isto é, quando são efetivamente colocadas em ação. Assim, além de dizer respeito a “quem ganha o quê, por quê e que diferença isso faz”, cabe acrescentar, à definição do autor, “como, quando e onde ganha e, a partir dessa dinâmica, que efeitos esses processos produzem”.

Segundo Pires (2019) e Dubois (2019), os resultados da implementação das políticas públicas podem contribuir para a geração ou reprodução de desigualdades e estratégias de exclusão, exatamente aquilo que pretendem minorar e combater. Segundo esse autor, os efeitos são produzidos, portanto, a partir de falhas, gargalos, problemas administrativos, dificuldades técnicas, de treinamento, falta de recursos, dentre outras possibilidades.

Além do apresentado pelos autores, as políticas em rede podem gerar outros efeitos inesperados, dado que não é possível prever as práticas de interação dos atores humanos e não-humanos. A análise da rede permite identificar os hiatos decorrentes das falhas ligadas à operacionalização das políticas e dos truques que visam esvaziar a política e, portanto, reproduzir estruturas sociais desiguais e rotinas inócuas de realização das políticas. Além disso, também apresenta a possibilidade de analisar a relação entre conteúdo da política e seus instrumentos e permite identificar hiatos que surgem não de falhas de operacionalização, mas da interação entre atores humanos e não-humanos. Esse último ponto é fundamental para a discussão das desigualdades que uma política pode suscitar.

Como, dentre outras intenções, as políticas públicas pretendem promover a equidade, efetivar direitos e assegurar a provisão de bens e serviços públicos, a geração das externalidades negativas associadas aos processos de implementação emerge, então, como uma questão chave. Conforme anunciado, a complexidade revelada pela implementação nos obriga a pensar a geração e reprodução de desigualdades da mesma maneira. Assim, as desigualdades não são apenas consequências da privação de oportunidades relacionadas às assimetrias de acesso a bens e serviços – notadamente as desigualdades sociais e econômicas.

Há, portanto, outras desigualdades que esses efeitos trazem à tona e acentuam, multidimensionalmente. Ao compreendê-las assim, assumimos que as desigualdades não são meramente determinadas por questões de ordem econômica e social. Ainda que essas duas dimensões sejam relevantes, não contemplam a diversidade de consequências produzidas. Dessa forma, devem ser analisadas transversalmente uma vez que tais efeitos, muitas vezes, são inter cruzados. Mais do que uma temática que cruza diversas abordagens, ou mesmo diversas políticas públicas setoriais, a transversalidade é uma construção conceitual que perpassa a definição dos problemas públicos e, portanto, as políticas públicas e sua implementação (e as estruturas estatais), bem como seus resultados (CRUZ; DAROIT, 2017). A transversalidade é uma dinâmica manifesta na rede, uma vez que os atores ao desempenharem seus papéis, expressarem seus interesses e percepções e conquistarem aliados,

constituem possibilidades que escapam às fronteiras burocráticas e setoriais com que tradicionalmente as políticas públicas são implementadas.

Em outras palavras, uma desigualdade está simultaneamente associada a outras. São fruto de múltiplas combinações de efeitos produzidos pelos arranjos institucionais, pelas rotinas, pelos instrumentos, pelas pessoas e pelos (e nos) territórios. Assim, tais assimetrias se revelam em rede, entrelaçadas. O entrelaçamento diz respeito às fragilidades associadas aos arranjos institucionais; aos múltiplos processos de interação entre os atores humanos e não-humanos vinculados em rede; às tensões e contradições que advém do cotidiano da implementação na vida dos cidadãos, e aos mecanismos perversos de reprodução da exclusão que são processados em diversos níveis da gestão pública e também nos territórios⁴.

Dessa forma, fragilidades intersetoriais vinculadas a esses arranjos podem gerar externalidades negativas, aumentando os custos de transação associados a esforços de conectividade de redes de serviço que operam nos diversos níveis de governo. Da mesma forma, essas vulnerabilidades também podem fazer com que os destinatários dessas ações sejam formal e informalmente responsabilizados por corrigir tais distorções, transferindo para os cidadãos esses custos de maneira integral ou parcial.

Em relação aos burocratas, especialmente os que atuam no nível da rua, em nível local, tais efeitos sobre as desigualdades podem se dar a partir de julgamentos, classificações, estigmas, preconceitos e ações de ordem moral. Igualmente, surgem do exercício da discricionariedade, de práticas derivadas de processos de tradução e interpretação das legislações, normas, procedimentos, protocolos e documentos associados às políticas e, claro, dos saberes e *expertises* acumuladas ao longo do exercício cotidiano de seu trabalho.

Nesse sentido, analisar os efeitos da implementação e as desigualdades que daí advém a partir desse entrelaçamento modifica o paradigma da própria formulação e implementação das políticas, uma vez que exige do Estado (e dos burocratas de alto, médio e de linha de frente) incorporar outras evidências que dialoguem com as complexidades que as caracterizam, a partir dos cidadãos, os destinatários das ações. Esses serão subsídios importantes para a discussão sobre o Programa de Educação Remota, coordenado pela SEE, objeto de análise nas seções seguintes.

O REANP EM MINAS GERAIS: A DESCRIÇÃO DO PROGRAMA EM REDE

Conforme apresentado na introdução, o Reanp está organizado em três eixos: (i) o aplicativo Conexão Escola; (ii) o Plano de Estudos Tutorados (PET), e (iii) o Programa Se Liga na Educação. A articulação entre seus eixos faz com o Reanp possa ser compreendido como um sistema social híbrido,

⁴ Apesar de a noção de entrelaçamento que apresentamos dialogar com a definição de Costa (2011), nossa formulação não derivou da discussão feita pelo autor.

composto por atores humanos e não humanos [artefatos técnicos] que se articulam na perspectiva de uma rede entrecruzada com quatro dimensões: território, rotinas, tecnologias e pessoas.

Ao descrever essa rede de implementação articulada pela SEE, o Reanp é o ator-rede que mobiliza e congrega diversos outros atores humanos e não-humanos – famílias, profissionais da educação, alunos, Superintendências Regionais de Ensino (SRE), Prodemege⁵, órgãos públicos, emissoras de TVs públicas, Assembleia Legislativa, operadoras de telefonia, provedores de *Internet*, empresas de plataformas e mídias digitais. A Figura 1 apresenta a dinâmica do Reanp sob a perspectiva dessa rede.

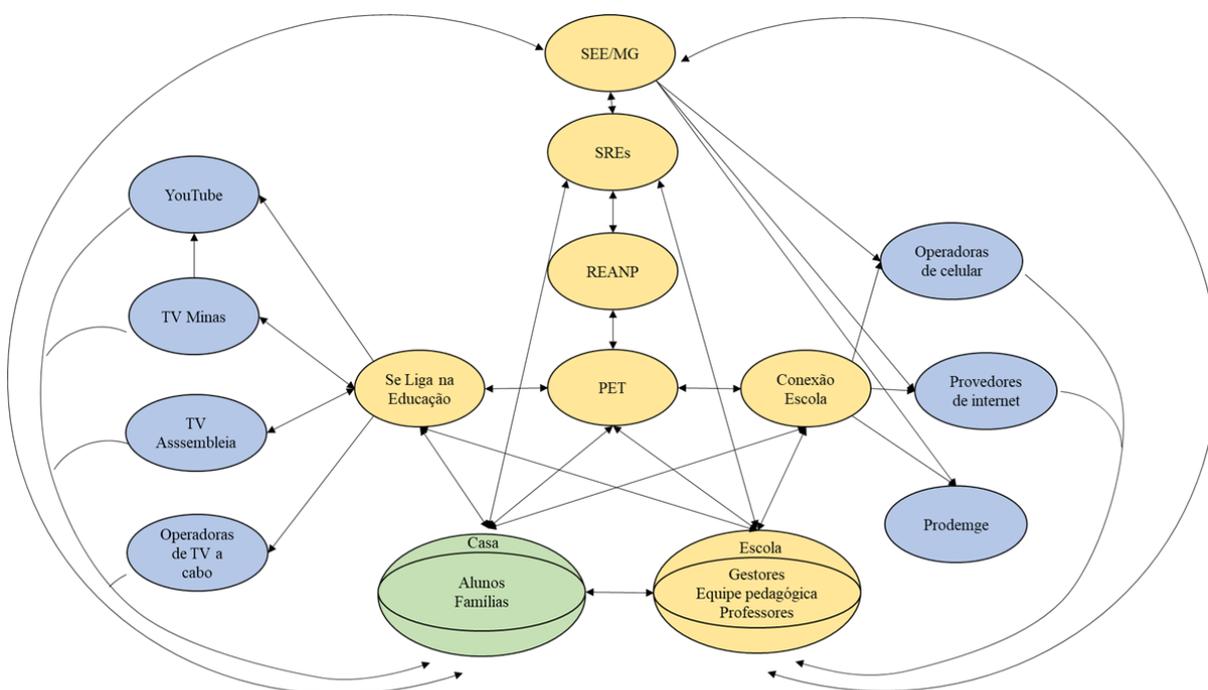


Figura 1 – A rede mobilizada pelo Reanp.
Fonte: Elaborada pelos autores.

A implementação do Reanp não obedece a uma lógica cartesiana de causa e efeito, partindo da SEE. Apoiada pelas 47 SRE, a SEE se comunica com os profissionais da educação – gestores, equipe pedagógica e professores – e com os alunos e seus familiares. As SRE monitoram os processos de ensino e aprendizagem, além de verificar a operacionalização do programa. Também auxiliam na logística de entrega dos PETs aos alunos sem acesso a recursos tecnológicos. Cabe às 3.603 escolas estaduais – 3.288 localizadas em zonas urbanas, com 85,3% das matrículas e 324 em zonas rurais, com 14,7% das matrículas, conforme dados do Censo 2019 (BRASIL, 2019) – identificar como o material impresso chegará a esses estudantes.

⁵ A Prodemege é uma empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais, responsável por auxiliar órgãos e instituições públicas no estado.

Com relação às dificuldades de acesso dos estudantes e docentes a bens e serviços tecnológicos, entram nesse fluxo as operadoras de telefonia celular e *Internet*. Nesse cenário, o Governo de Minas, em parceria com operadoras prestadoras desses serviços, movimenta-se no intuito de levá-los a localidades com dificuldades de acesso. Há, então, uma integração de ações entre atores governamentais e não-governamentais.

No eixo da gestão das escolas, gestores e equipe de coordenação e supervisão pedagógica promovem ações de cunho administrativo, de planejamento e acompanhamento do trabalho pedagógico e de comunicação da escola com as famílias e com os professores, virtualmente. Os professores, por sua vez, assumem um papel-chave, incluindo novas rotinas, e responsabilidades. São eles, por exemplo, que estabelecem uma comunicação mais direta com os alunos e responsáveis, o que se dá via *e-mail*, telefone, Conexão Escola, redes sociais ou aplicativo de mensagens, como o *WhatsApp*, por exemplo. A essa rede se integram as ações das famílias e da comunidade escolar, produzida pelo deslocamento da escola para as casas e outros espaços, movidas pela intenção de assegurar sua continuidade, ainda que remotamente.

METODOLOGIA

A pesquisa se deu a partir da análise dos comentários realizados pelos sujeitos do programa na página oficial da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais no *Facebook*⁶. De acordo com a Teoria Ator-Rede, somente são atores aqueles que deixam traços ao estabelecerem conexões. Assim, os comentários constituem-se como traços das conexões existentes na rede do Reanp.

Entre maio (início oficial do programa) e outubro de 2020, a SEE realizou 256 postagens sobre o Reanp, totalizando 15.499 comentários. Dentre essas 256 postagens, 184 foram sobre o Reanp, das quais 70 estavam diretamente associadas ao Programa. 40 tratavam estritamente das tecnologias do Reanp [Aplicativo Conexão Escola, Programa Se Liga na Educação, PETs], seu uso e disponibilização. Das 40 postagens, 36 foram as que apresentaram maior engajamento, ou seja, maior volume de participação dos usuários com comentários e, por isso, foram selecionadas. Para esta postagem, houve um total de 388 comentários. A Tabela 1 sistematiza o quantitativo dos dados analisados nesse período.

⁶ A análise se concentrou na relação entre os comentários do *Facebook* oficial da SEE e o tipo de vínculo que eles estabelecem com as desigualdades e os efeitos associados à implementação do Reanp. Não se trata, portanto, de uma análise de rede social ou de técnicas ancoradas na sociometria.

Tabela 1 – Sistematização dos dados analisados entre maio e outubro de 2020

Mês	Total de postagens	Total de comentários	Postagens filtradas	Comentários filtrados
Maio	24	7739	08	121
Junho	32	1974	05	44
Julho	44	1013	09	47
Agosto	45	668	02	23
Setembro	54	1502	03	20
Outubro	57	2603	09	133
Total	256	15.499	36	388

Fonte: Elaborado pelos autores.

A filtragem das postagens priorizou o assunto tratado, o número de visualizações, as desigualdades reveladas e o número de comentários. Já os comentários foram filtrados com base nos seguintes critérios: (i) ter relação direta ou indireta com o Reanp; (ii) evidenciar as desigualdades ocasionadas ou potencializadas pela implementação do Programa⁷. Os comentários foram editados, mas a grafia original foi preservada.

Os comentários foram categorizados mês a mês, com base em quatro dimensões: território, rotina, tecnologias e pessoas, evidenciando a trajetória da implementação ao longo dos meses. Como um mesmo comentário poderia ter relação com mais de uma dimensão, entrelaçando-as, procedemos a uma nova forma de sistematização, levando em conta a proposta de analisá-los em rede e categorizando-os de acordo com as principais relações existentes entre eles, considerando os efeitos do Reanp sobre as desigualdades.

DESIGUALDADES E EFEITOS DA REDE DE IMPLEMENTAÇÃO DO REANP

A trajetória das políticas públicas não é um caminho pavimentado sem acidentes ou retornos. Na implementação do Reanp, os comentários analisados revelam que, embora a SEE trate de questões operacionais de caráter pontual, as menções ainda refletem problemas não solucionados desde o início da implementação. Isso configura um imbricamento entre as questões de formulação e implementação na dinâmica da rede.

De modo a explicitar a trajetória do programa no tempo, as postagens analisadas foram classificadas em três grandes blocos, articulados: i) apresentação do programa, suas ferramentas e informações sobre os esforços iniciais no meses de maio e junho, ii) boas práticas e busca de maior envolvimento docente em julho, agosto e setembro, e iii) anúncios de novos PET e planejamento do

⁷Foram excluídos comentários contendo apenas marcações, *emojis*, elogios ou críticas consideradas pouco significativas.

retorno às atividades presenciais nas postagens do mês de outubro. Em setembro e outubro também foi veiculada a realização de diagnóstico dos resultados do programa e de suas ferramentas.

No primeiro bloco é possível observar postagens em que a SEE busca inicialmente informar sobre o funcionamento do Reanp e suas ferramentas como: Apresentação do Reanp (12/05/2020), *Link* de apresentação das ferramentas do Reanp (21/05/2020), Saiba mais sobre o “Se Liga” (25/05/2020), Material guia de construção para alunos da EE (27/05/2020). No segundo bloco, a SEE amplia a rede com o envolvimento dos atores, tanto sob o aspecto quantitativo, por exemplo, via postagens Parceiros da escola para acesso às ferramentas (30/07/2020), Solicitação compartilhamento *chat* pelos docentes e discentes (04/08/2020), quanto reforçando o envolvimento qualitativo dos atores da rede, como no caso das postagens *Webinar* práticas de sucesso no Ensino Remoto (14/07/2020), Divulgação de Cantinhos de Estudo (30/07/2020). No último bloco, há três postagens da SEE sobre novos PET e três sobre o retorno às aulas presenciais: Reorganização do calendário (01/10/2020), Protocolo de retorno (05/10/2020), Gestores e o retorno (07/10/2020).

Na dinâmica da rede que caracteriza a implementação da política pode-se, então, observar um movimento de criação, expansão e estabilização da rede. Em sua criação, mesmo que a rede associada ao ensino presencial já exista, novos atores são agregados pela SEE a partir do Reanp, especialmente os não-humanos. Alguns também são suprimidos, como é o caso do espaço presencial da escola, que se desloca para as residências, conferindo uma nova dinâmica nos territórios.

Durante sua expansão, não apenas buscam-se agregar novos atores, mas também ampliar o relacionamento entre os atores existentes. Já na fase de estabilização, a SEE não posta nada sobre o funcionamento das ferramentas, exemplos de sucesso ou participação, mas focaliza em informações diretas aos atores. Tais postagens revelam a intencionalidade da SEE em estabilizar as conexões entre os atores por meio da definição das tecnologias e práticas/rotinas dos atores da rede.

Essa estabilização também traça um território que não segue a geografia definida pela rede presencial, mas sim as conexões existentes entre os atores. O território inclui aqueles que têm acesso às ferramentas *on-line* ou PET e têm capacidade de utilizá-las e compreendê-las – sejam eles docentes, discentes ou responsáveis, e exclui aqueles que não têm acesso ou não as compreendem. Isso significa que, na mesma cidade ou no mesmo bairro, há atores que fazem parte da rede e usufruem da política enquanto outros não.

Embora a intencionalidade de estabilização da rede esteja expressa nas postagens, o mesmo não acontece com os comentários e as reações. A análise empreendida revela que nem todos os atores conseguem (ou têm possibilidade de) modificar ou estabelecer novas conexões existentes. Em parte, essa dificuldade deve-se à relação com outras políticas e serviços do estado ou mesmo serviços privados. Por exemplo, há, ao longo da trajetória da implementação, diversos comentários de alunos da zona rural e seus responsáveis sobre a dificuldade de acesso à *Internet* e, em alguns casos, ao sinal da TV Minas.

Igualmente, aqueles pertencentes a famílias de baixa renda indicaram que a escola não fornecia o PET impresso. O não fornecimento do PET era justificado pela ausência de recursos financeiros para impressão. Como os estudantes não têm possibilidade de aquisição do material para estudo, há ausência de conexões entre atores humanos e não-humanos (estudantes e materiais) necessárias à implementação adequada do Reanp. Logo, a trajetória do programa, enquanto política pública, aparece entrelaçada nas relações dos atores e com a trajetória de outras políticas e serviços que poderiam dar suporte à sua realização. Ao observar esse entrelaçamento dos efeitos, uma nova rede surge, conforme disposto na Figura 2.

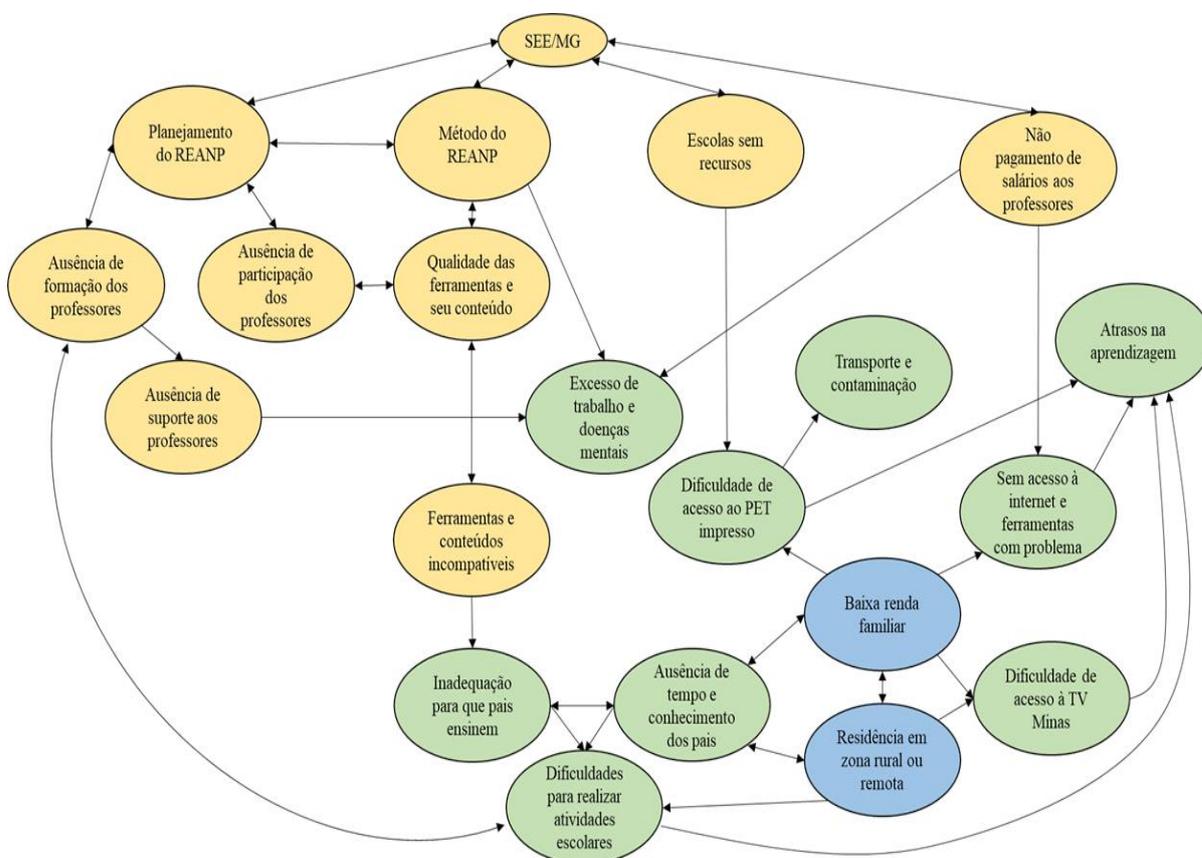


Figura 2 – Rede de efeitos associados à implementação do Reanp.
Fonte: Elaborado pelos autores.

Diferente da rede expressa pelas conexões entre os atores pensadas inicialmente pela política na Figura 1, essa nova rede redefine conexões e apresenta efeitos imprevistos, cujo resultado pode ser a ampliação do fosso das desigualdades existentes no estado. O entrelaçamento observado nas conexões da rede conduz a efeitos que também são cruzados, fruto das relações multidimensionais e complexas entre os atores. Portanto, ao discutir os efeitos da implementação em rede do programa sobre as desigualdades, é importante verificar que alguns são prévios e potencializados pelo Reanp, outros são

expostos com maior clareza e outros ainda são criados por seus instrumentos, o que pode ser verificado nos comentários.

O vetor de potencialização e criação de efeitos de desigualdade na rede do Reanp é o deslocamento provocado pelas ferramentas *on-line* e pelo PET: a centralidade do processo educativo desloca-se da escola para a casa. Esse deslocamento escola-casa revela e produz efeitos inesperados e entrelaçados que decorrem das ligações entre atores humanos (especialmente estudantes, docentes e pais/responsáveis), tecnologias (ferramentas), rotinas (práticas de ensino e de estudo) e território (especialmente local de residência e conexão à *Internet*). Tais efeitos acabam por colocar em risco a efetividade da política educacional, além de reproduzir e agravar as desigualdades já existentes.

O deslocamento escola-casa expôs uma série de efeitos cujo resultado final é a ausência de efetividade da política ou, em termos práticos, a deficiência de aprendizado dos estudantes. Alguns dos efeitos aparecem registrados em comentários ao longo de todo período analisado, expressando problemas nas conexões entre os atores que a política não foi capaz de solucionar ou até mesmo revelou, de uma maneira mais enfática, segundo comentários e datas abaixo.

A Senhora secretária de Estado, só esqueceu de pensar nos alunos da zona rural, que além da falta de internet, não têm condução pra ir até seu diretor da escola buscar seu material pra estudo! E muitos dos alunos, devido a falta de acesso online, terão que contar com seus pais como professores, e acredito que alguns pais, não saberão como ensina-los! Uns aprenderão bem, com toda a base necessária, outros não e ficarão pra trás, perdidos! Não estamos no msm barco! Ou beneficia a todos igualmente, ou nenhum! Pais não são professores, não têm diploma pra isso....acordem, parem de pensar assim... Fora que alguns professores tb não entendem muito bem de acessos a internet e terão mais trabalho em aprender pra poder ensinar! Digo por minha mãe msm, que eh professora, mas tem dificuldade pela internet! Cada um com sua limitação! Eu conseguiria muito bem buscar, ensinar e estudar com minha filha em casa, mas eu não penso no próprio umbigo! Compaixão pfvr! (Responsável 1, 12/05/2020).

Na roça do meu pai ele disponibilizou a senha da internet para os agregados de vizinhos (Aluno 1, 30/07/2020).

Eu como mãe vou dizer uma coisa meu filho até hoje não recebeu material nenhum moramos na zona rural uma vergonha (Responsável 2, 04/09/2020).

Como estudar depende da disponibilidade de *Internet* para acesso às ferramentas e conteúdos *on-line* e para a aquisição do PET, a residência na zona rural dificulta o estabelecimento dessas conexões, impedindo a implementação da política nesses territórios. Mesmo quando há a possibilidade de se obter o PET junto à escola, o trânsito e o contato podem resultar em contaminação pelo Coronavírus, como apontado por alguns comentários. A questão do acesso às ferramentas *on-line* ou PET também é um efeito que aparece entrelaçado à renda das famílias e até mesmo à renda dos professores ao longo de todo o período.

A maioria é carente i mora na zona rural não tem acesso a internet vai ser difícil porque ai o governo minimiza uma parte e a outra parte dos estudantes carentes que as vezes não tem nem o que comer como vão fazer pra ter acesso há internet.

Nas escolas particulares essa prática deu certo porque todos tem como pagar uma internet mais i uma pessoa carente como faz. Ao menos si o governo liberasse internet gratuita coisa que eu acho bem difícil (Responsável 3, 13/05/2020).

Difícil entender os alunos das periferias não estão recebendo os diretores alegam não ter recebido verbas para imprimir os PETS, alunos não tem celulares, not books e muito menos internet de qualidade para acompanhar aulas, redes sociais enfim muitas lacunas em toda Minas Gerais. A realidade é que os professores estão se virando para garantir o mínimo mas não é o suficiente. Sem contar a qualidade do material em questão (Professor 1, 30/07/2020).

E o salário ??? Como vamos comer, pagar energia e Internet? Excluir o trabalhador da educação de receber o salário em época de pandemia é crueldade.

#ZemaPagueAEducação (Professor 2, 13/05/2020).

E aí professor, como vai seu trabalho? Está conseguindo pagar a internet com a miséria de salário que eu te pago. Seu computador e celular conseguem baixar os aplicativos? Está conseguindo conciliar trabalho, filhos, casa e ainda ter de correr atrás de aluno que não está fazendo as atividades ou que não responde o seu contato? E aí? Secretaria hipócrita que só quer mostrar números, só isso (Professor 3, 04/09/2020).

As reclamações sobre o funcionamento das ferramentas também são comuns. Mesmo que exista o acesso, elas não funcionam ou não são adequadas, existindo, inclusive, incompatibilidades entre os conteúdos disponibilizados entre os eixos. Essas dificuldades promovem uma reterritorialização da política: mesmo na zona urbana, a ausência de acesso impede que as conexões da rede sejam estabelecidas. Nesse sentido, transformam-se as lógicas que delimitam as políticas públicas, pois elas deixam de ser de base geográfica, planejadas de acordo com os territórios locais, regionais, estaduais ou mesmo da nação, e passam a envolver elementos econômicos e sociais, com características que podem ser até individualizadas. No âmbito dos espaços em que acontecem, o deslocamento escola-casa promovido pelo Reanp também implica em uma reterritorialização, alterando os papéis dos atores humanos (especialmente dos responsáveis) e das rotinas da casa.

Aos que podem, tem casa, internet, computador, os pais são alfabetizados, de forma que possuem condições de ajudar os filhos. E aos que não tem? Quem tem se preocupado com eles? Que tipo de educação é esta? Inclusiva, exclusiva ou de mentira (Aluno 2, 30/07/2020).

Isso e um absurdo... eu acho q não deveriam tá passando as crianças de série... pois os pais não explicam a materia do msm jeito q o professor... pois se está sendo puxado para os professores... prós pais tbm pois trabalhar chegar em casa cansado e ter q ajudar seu filho a faser as atividades tbm não e fácil... na minha opinião as aulas só deveriam retornar no próximo ano... e um ano repetido não mata ninguém... (Responsável 4, 01/10/2020).

Em que Brasil vive esse pessoal do Novo? Na casa da maioria das famílias há um celular capenga para umas 8 crianças. Moram muitas pessoas juntas. Cantinho para estudo? Que isso, gente... (Professor 4, 30/07/2020).

Um conjunto de efeitos entrelaçados que também aparece diretamente em função do Reanp diz respeito às condições de trabalho dos docentes (para além das questões salariais). A ampliação do volume de trabalho, a desvalorização profissional que manifesta-se pela não participação na elaboração dos PET e no planejamento do programa e a saúde emocional e psicológica caracterizam-se como efeitos

negativos sobre a capacidade de atuação dos professores e, conseqüentemente, sobre a efetividade da política.

Uma pergunta aos colegas: vocês estão sendo orientados a comprovar que realmente estão dando assistência aos seus alunos? Como está sendo feito? Na escola que trabalho, pediram para corrigirmos as atividades dos alunos que seriam enviadas por fotos via Whatsapp e para fazermos uma pasta individual do aluno, um por um. Aí eu vos pergunto: como vou corrigir atividade por atividade sendo que na nossa realidade presencial isso não acontece, ainda mais para quem trabalha com várias turmas? Como vou dispor de tecnologia para tal, já que para receber fotos de cada aluno, meu celular precisaria de dispor de uma memória imensa. E quanto ao princípio de igualdade? Como vou corrigir a atividade do aluno que não dispõe de internet ou telefone celular? Será que isso realmente procede? Sem condições! (Professor 3, 25/05/2020).

Muita coragem essa Secretaria carioca⁸ colocar seu nome na lama assim. A educação não pode ser tratada assim, já chega. O povo merece a verdade e uma educação que aconteça de fato. Não vamos tapar o sol com a peneira. Esse teletrabalho é um fiasco, uma tele mentira, tele enganação... mesmo nós tentando de todas as formas usando nossa internet, nosso celular nosso computador/notebook, nossa impressora, nossa boa vontade não conseguimos atingir nem atender nem a metade dos alunos... muita confusão nas tele aulas muitos erros e nós tentando consertar um projeto que jamais dará certo da forma como foi imposto... muita sacanagem com todos nós professores, pais e alunos... (Professor 4, 04/06/2020).

A SEE acredita que, após termos passado nosso WhatsApp para os alunos (a contragosto, pois o app foi lançado sem chat), esse app vai emplacar?

Agora os alunos me chamam sábado, domingo, feriado, após as 22h. Enquanto no app só estarei disponível no horário da aula na turma dele (Professor 5, 04/08/2020).

Ao analisar estes efeitos da relacionados à rede Reanp é possível verificar como a transversalidade aparece não apenas na implementação da política, mas também na manifestação dos efeitos. Como resultado, os efeitos estão entrelaçados, potencializando sua influência sobre as desigualdades. Estes efeitos são entendidos como as materializações das desigualdades que se dão mediante as conexões de atores, tecnologias, rotinas e territórios induzidos pelo Reanp. Logo, decisões e ações da SEE ligam-se ao cotidiano de estudantes e famílias, impactando os resultados sobre a aprendizagem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos a implementação do Reanp em Minas Gerais, a partir de uma perspectiva em rede, ancorada na Teoria Ator-Rede. Os comentários na página do *Facebook* da SEE demonstram que a trajetória do programa não tem um itinerário linear que possa mostrar uma evolução para o alcance dos resultados esperados, nem necessariamente indica uma estabilização da rede de implementação do programa. Pelo contrário, a trajetória não somente é acidentada, como está repleta de obstáculos.

⁸ Referindo-se à Secretária de Estado da Educação, Júlia Sant'anna, que é natural do Rio de Janeiro. Servidora concursada desse estado na carreira de especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, foi membro do programa de Lideranças da Fundação Lemann.

Conforme evidenciado nas análises, essa trajetória de implementação agravou efeitos associados às desigualdades existentes, reproduzindo-as e, em muitos casos, criando outras, também severas. Do ponto de vista da gestão pública, muitos desses efeitos, provavelmente, eram conhecidos pelos formuladores do Reanp. Se não eram – o que é uma falha gerencial importante –, esse percurso certamente revelou tais repercussões e consequências, exigindo da SEE estratégias e ações com vistas a corrigir ou minorar tais disfunções.

Os comentários mostram que a SEE agiu pontual e reativamente, com relativo atraso e imprevisto. Ainda que tenha aprimorado as funcionalidades do Reanp por meio de seus eixos ao longo do tempo, a Secretaria pouco ou nada fez com relação à grupos específicos, como os alunos da educação do campo, da Educação de Jovens e Adultos, os quilombolas, os indígenas e os alunos com deficiências.

Ao implementar um programa “em massa” e homogêneo nas diversas regiões mineiras, a SEE relativizou e secundarizou essas e outras questões, como as escolas localizadas nos meios urbanos, nas favelas, nas zonas rurais e nas periferias. Nessa direção, também ignorou as dificuldades dos diretores escolares e dos professores com o uso das tecnologias, sem oferecer capacitação e formação adequadas para que pudessem atravessar esse período.

Essa complexidade se traduz em números: segundo o Censo Escolar (2019), Minas Gerais tem mais de 1,8 milhão de alunos matriculados na rede estadual. A SEE gerencia 3.603 escolas, localizadas em todos os 853 municípios. A rede conta com 15.561 diretores escolares e emprega 96.783 professores (MINAS GERAIS, 2017). Desses, 35,5% são efetivos e 67,7% são temporários. 23,5% são do sexo masculino e 76,5% do sexo feminino. Quanto à faixa etária, 11,5% têm até 29 anos de idade, a maioria (66,6%) situa-se na faixa etária entre 30 e 49 anos e 21,9% têm 50 anos ou mais. Quanto à raça/cor, 18,1% se situam na categoria de não declarados; 40,1% se declaram como brancos; 41,1% negros e 0,5% indígenas.

O mesmo se deu com relação às famílias, que se tornaram majoritariamente os responsáveis pela formação de seus filhos. Em todos esses casos, os efeitos decorrentes da implementação agravaram e reproduziram desigualdades porque, dentre outras coisas, são derivados da transferência de custos monetários e não monetários para esses sujeitos, muitos deles em situação de fragilidade ou mesmo de exclusão antes da pandemia.

Os comentários (e os dados do Censo aqui reproduzidos) denunciam as assimetrias vinculadas à trajetória do programa expressa pela dinâmica da rede, em um estado tão desigual e diverso como Minas Gerais. Ao analisar as reações no *Facebook*, o artigo dá centralidade e demonstra o entrelaçamento desses efeitos como resultado das interações entre os atores humanos, ferramentas e tecnologias, práticas e rotinas mobilizados pelo Reanp, em territórios que também são mutáveis e que são sujeitos à ação (e também ausência, precariedade e fragilidade) de outras políticas.

Ainda que compreenda-se a urgência das ações adotadas pela SEE em função da gravidade enfrentada, a implementação vertical do programa empurrou para os territórios as demandas e pressões

decorrentes desse processo. Ao expor e vincular professores, diretores e coordenadores pedagógicos como mediadores do Reanp junto às famílias e alunos, por meio de seus eixos, responsabilizando-os, a SEE potencializou a discricionariedade entre esses agentes, multiplicando estratégias e práticas de atuação, no nível local.

Porque as escolas foram fechadas, a rede de implementação do Reanp deslocou o vetor de formação desses espaços para as residências das famílias e dos trabalhadores da educação, trazendo à tona outras desigualdades, algumas conhecidas, mas esquecidas ou subalternizadas. Como a ação pública é contextual, ela reflete uma concepção societal e sobre o próprio Estado. Assim, em alguma medida, tais desigualdades e efeitos associados refletem concepções excludentes e reducionistas da SEE e do governo estadual sobre o campo da educação, sobre a formação dos professores, sobre desenhos pedagógicos, sobre a diversidade do estado, sobre as demandas e necessidades de seus cidadãos e, claro, sobre seu papel como promotor de direitos e garantidor da equidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística da Educação Básica 2019*. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 02 de outubro 2020.

CALLON, M. Por uma nova abordagem da ciência, da inovação e do mercado: o papel das redes sociotécnicas. In: PARENTE, A. (Org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2013. 303p.

COSTA, S. *Researching entangled inequalities in Latin America: the role of historical, social, and transregional interdependencies*. Berlin: desigualdades.net, 2011. (Working Paper, n. 9).

CRUZ, F. N. B., DAROIT, D. Dos nexos efêmeros ao fazer Estado: ensaio sobre transversalidade em conferências nacionais de políticas públicas. *Revista NAU Social*, v.8, n.15, p.103-124, 2017.

DUBOIS, V. Políticas no guichê, políticas do guichê. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

KASTRUP, V. A rede: uma figura empírica da ontologia do presente. In: PARENTE, A (Org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2013. 303p.

LATOUR, B. *La Science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005.

LATOUR, B. *Changer de société. Refaire de la sociologie*. Paris: La Découverte, 2006. LAW, John. *Enacting nature cultures: a note from STS*. On-Line Papers. Centre for Science Studies Lancaster University, 2004.

LAW, J. Technology and heterogeneous engineering: the case of Portuguese expansion. In: BIJKER, W. E., HUGHES, T. P., PINCH, T. *The social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*. Cambridge/Massachusetts: The MIT Press, 1987. 405p.

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

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. *Série Histórica da Educação de Minas Gerais 2008/2017*. Belo Horizonte: SEE/MG, 2017.

MUSSO, P. A filosofia da rede. In: PARENTE, A. (Org.). *Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação*. Porto Alegre: Sulina, 2013. 303p.

OLIVEIRA, B; PEIXOTO, M. C. Trazendo à tona aspectos invisíveis no processo de implementação de políticas públicas: uma análise a partir do Programa Oportunidades. In: OLIVEIRA, B; DAROIT, D. *Public Policy Networks and the Implementation of the Bolsa-Família Program: An Analysis Based on the Monitoring of School Attendance*. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, V. 28, 2020.

PIRES, R. R. C. Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias [on-line]*. 2006, n.16, pp.20-45.

VENTURINI, T. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. *Public Understanding of Science*, v.21, n.7, p.796-812, 2010.