ARTIGOS

Submetido 01-07-2022. Aprovado 26-01-2023
Avaliado pelo sistema *double blind review*. Editor responsável: Felipe Gonçalves Brasil
Pareceristas: Os revisores não autorizaram a identificação de seus nomes
DOI: http://dx.doi.org/ 10.12660/cgpc.v28.86049

CAPACIDADES ESTATAIS E POLÍTICAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

State capacities and municipal education policies during the COVID-19 pandemic
Capacidades estatales y políticas municipales de educación durante la pandemia de Covid-19

Lizandro Lui[*1] | lizandro.lui@fgv.br | ORCID: 0000-0002-9276-247X
Catarina Ianni Segatto[2] | Catarina.segatto@gmail.com | ORCID: 0000-0002-5094-8225
Carla Estefania Albert[3] | carlaalbertpucrs@gmail.com | ORCID: 0000-0002-3548-002X
Rodrigo Marques dos Santos[4] | rodmsantos95@gmail.com | ORCID: 0000-0001-6913-3926

[*]Autor correspondente
[1]Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, DF, Brasil
[2]Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, São Paulo, SP, Brasil
[3]Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil
[4]Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Estatística, Brasília, DF, Brasil

RESUMO

O desenvolvimento de atividades pedagógicas por meio do ensino remoto se tornou comum ao longo da pandemia. Em uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios, identificou-se um conjunto de heterogeneidades no que tange às ações adotadas na área da educação no Brasil. O objetivo deste estudo foi avançar na compreensão, com base no conceito de capacidades estatais, dos fatores que contribuíram para que municípios tivessem maior capacidade de resposta diante da crise. Para tal, realizou-se uma regressão mediante um conjunto de variáveis ligadas às características dos entes. Identificou-se que variáveis relacionadas às capacidades técnico-administrativas e às político-relacionais mais ligadas à existência de canais participativos foram fundamentais nesse processo.

Palavras-chave: capacidades estatais, políticas de educação, federalismo, Covid-19, coordenação federativa.

ABSTRACT

The development of pedagogical activities through remote teaching became common during the pandemic. Based on a survey carried out by the National Confederation of Municipalities, a set of heterogeneities was identified regarding the actions adopted in the area of education in Brazil. This study finds support in the concept of state capacities and aims to deepen the understanding of the factors that contributed to the increase of municipalities' capacity to respond to the crisis. A regression was performed considering a set of variables linked to the characteristics of the local governments. It was concluded that variables related to technical-administrative and political-relational capacities related to the existence of participatory channels were fundamental in this process.

Keywords: *state capacities, education policies, federalism, COVID-19, federative coordination.*

RESUMEN

El desarrollo de actividades pedagógicas a través de la enseñanza a distancia se ha vuelto común a lo largo de la pandemia. En una encuesta realizada por la Confederación Nacional de Municipios, se identificó un conjunto de heterogeneidades en relación con las acciones adoptadas en el área de la educación en Brasil. Con base en el concepto de capacidades estatales, el objetivo de este estudio fue avanzar en la comprensión, de los factores que contribuyeron a que los municipios tuvieran una mayor capacidad de respuesta ante la crisis. Para ello, se realizó una regresión a partir de un conjunto de variables ligadas a las características de las entidades. Se concluyó que variables relacionadas con las capacidades técnico-administrativas y político-relacionales más vinculadas con la existencia de canales participativos fueron fundamentales en este proceso.

Palabras clave: *capacidades estatales; políticas educativas, federalismo, COVID-19, coordinación federativa.*

INTRODUÇÃO

No início de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou o estado de pandemia por causa da síndrome respiratória aguda grave (Sars-CoV-2). A gestão do Governo Bolsonaro durante a crise sanitária foi marcada por um conjunto de conflitos institucionais, carência de coerência lógica entre objetivos e instrumentos e omissão das ações de enfrentamento (Abrucio, Grin, Franzese, Segatto, & Couto, 2020). No Brasil, a definição das medidas de combate à pandemia ficou a cargo de estados e municípios, que determinaram, por exemplo, o fechamento de atividades não essenciais, a construção de hospitais de campanha e a compra de insumos para testagem e tratamento dos infectados. A atuação dos estados e municípios em questões sanitárias e o estabelecimento de medidas restritivas sem aval do governo federal no combate à pandemia foram reforçados pela determinação do Supremo Tribunal Federal, com base no entendimento de que eles possuem competências na maioria das políticas, ainda que sejam compartilhadas com o governo federal, no entanto a falta de uma coordenação nacional produziu uma enorme descoordenação das ações e o envio de mensagens contraditórias no que concerne às ações de combate à pandemia (Abrucio et al., 2020; Lui, Albert, Santos, & Vieira, 2021).

No que tange às políticas de educação, em março de 2020, estados e municípios lideraram um processo de determinação do distanciamento social e fechamento de atividades não essenciais, incluindo as escolas. Em seguida, em abril, o Conselho Nacional de Educação (CNE) aprovou o Parecer CNE/CP nº 5/2020 instituindo a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de atividades não presenciais para o cumprimento da carga horária mínima anual (CNE, 2020) e, ao longo do ano, publicou novas resoluções com diretrizes sobre a realização de atividades presenciais e não presenciais durante a pandemia.

O começo da pandemia coincidiu com o início do período letivo na maioria dos municípios brasileiros, e, dada a baixa capacidade de realização de testes em grande escala, os governos estaduais e municipais definiram medidas de distanciamento social, incluindo a suspensão de todas as atividades escolares presenciais no país. Ainda que alguns estudos (Götzinger et al., 2020; Lee et al., 2020) tenham apontado que os efeitos da infecção de Covid-19 são mais leves em crianças, com um percentual extremamente baixo de complicações, a suspensão das aulas presenciais baseou-se no fato de que as crianças podem infectar outros grupos populacionais, principalmente os idosos. Todavia, a ausência de mecanismos de assistência técnica e financeira do governo federal a estados e municípios e, em alguns momentos, a ocorrência de situações de conflitos entre eles fizeram aumentar ainda mais a descoordenação nas ações dos governos subnacionais, historicamente existente na política educacional (Abrucio, 2010), e produziram enormes heterogeneidades entre suas respostas relacionadas à continuidade das aulas e à garantia do direito à educação.

Kubota (2020) aponta que, ainda que as escolas particulares sejam um grupo heterogêneo, elas adotaram rapidamente o ensino remoto. Com isso, o calendário escolar não foi interrompido. Por outro lado, nas escolas públicas desigualdades preexistentes, especialmente no caso dos alunos imersos em contextos marcados por alta vulnerabilidade, influenciaram a garantia

da qualidade da educação e do acesso a ela. A falta de espaço adequado para estudos e equipamentos e a variação na oferta de aulas remotas e de disponibilização de materiais *online* entre as secretarias estaduais e municipais de Educação impuseram enormes desafios à efetiva realização das aulas, ao cumprimento do calendário escolar (Conjuve, 2020; Kubota, 2020; Cetic, 2021). Esse não é um desafio enfrentado somente pelo Brasil; estudos revelam que o fechamento das escolas e o ensino remoto afetaram negativamente mais alunos em situações de vulnerabilidade e de minorias étnicas e raciais (Parolin & Lee, 2021).

Ao longo do ano de 2020, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) buscou investigar quais ações os municípios brasileiros haviam tomado, no campo da educação, no contexto da pandemia. Identificou-se que um conjunto de entes foram capazes de realizar ações, enquanto outros tiveram desempenho bastante baixo. Este estudo buscou compreender quais fatores contribuem para explicar o fato de um conjunto de municípios brasileiros ter conseguido implementar mudanças em suas políticas de educação, tal como a adoção de ensino remoto, garantindo recursos e adaptando processos e práticas pedagógicas. Especificamente, procurou-se explicar se as capacidades estatais das secretarias municipais de Educação tiveram efeitos nas diferentes ações que envolveram a adoção do ensino remoto.

Essa análise intenciona colaborar com os estudos sobre o papel dos governos locais no combate à pandemia, dado que mostra que tais governos foram fundamentais, promovendo mudanças e criando políticas para responder às desigualdades (Dzigbede, Gehl, & Willoughby, 2020; Wright, 2020). Além disso, ao basear-se na premissa de que as capacidades estatais influenciam as políticas públicas e seus resultados (Grin, 2016; Marenco, Strohschoen, & Joner, 2017; Sátyro & Cunha, 2018; Grin & Abrucio, 2019; Lavalle et al. 2020; Bichir, Simoni Junior, & Pereira, 2020; Lima-Silva & Loureiro, 2020; Grin, Demarco & Abrucio, 2021; Segatto, Euclydes, & Abrucio, 2021), esta pesquisa objetiva contribuir com esse conjunto de estudos, analisando os efeitos das capacidades estatais nas políticas de educação, o que ainda é pouco explorado pela literatura.

AS RESPOSTAS DOS GOVERNOS LOCAIS À PANDEMIA EM FEDERAÇÕES DESIGUAIS

Em diversas federações, os governos locais tiveram papel relevante respondendo às desigualdades e vulnerabilidades de seus contextos específicos ao longo da pandemia. Alguns estudos apontam que os governos locais adotaram políticas de abrigo para pessoas em situação de rua e distribuíram fraldas e alimentos para pessoas em situação de vulnerabilidade, por exemplo, e, em alguns casos, deram empréstimos a comércios locais e auxílios financeiros para famílias, assim como contrataram "agentes comunitários" para passar a informação para diferentes grupos étnicos e linguísticos (Dzigbede et al., 2020).

No caso brasileiro, os municípios também tiveram papel importante, adaptando e criando políticas para responder às desigualdades decorrentes da pandemia (Segatto, Santos, Bichir, & Morandi, 2022). Apesar disso, a capacidade em termos de recursos – prévios e existentes depois dos efeitos da pandemia – dos governos locais e a experiência e o aprendizado anterior com

outros desastres e crises variaram, influenciando a implementação dessas respostas (Dzigbede et al., 2020; Segatto et al., 2022).

Sabe-se pouco sobre as respostas locais à pandemia, especialmente se houve certa homogeneidade nessas respostas em países federativos. Ainda que as federações permitam que os governos subnacionais respondam de maneira mais flexível a seus contextos, o que foi fundamental durante a pandemia de Covid-19, as heterogeneidades nas capacidades estatais e nas respostas dos governos subnacionais e as desigualdades socioeconômicas regionais trouxeram desafios ao enfrentamento da pandemia nesses países, sobretudo naqueles desiguais, como o Brasil. Além disso, algumas federações foram marcadas por uma enorme descoordenação vertical entre diferentes níveis de governo e horizontal entre jurisdições vizinhas. Esse também foi o caso do Brasil, cuja ausência de uma coordenação nacional produziu descoordenação nas respostas dos governos subnacionais e, em alguns casos, como na compra de respiradores e de vacinas, conflitos intergovernamentais, mesmo que os governos estaduais tenham feito um esforço de coordenar suas respostas às dos governos municipais em alguns momentos (Abrucio et al., 2020).

A ausência de uma coordenação nacional nesse contexto se contrapôs à trajetória anterior de fortalecimento do papel do governo federal como coordenador, que marcou a maioria das políticas públicas desde a segunda metade da década de 1990. Esse fortalecimento da coordenação nacional foi apontado pela literatura como central para a redução de desigualdades regionais nas políticas públicas (Arretche, 2012). Na educação, desde a segunda metade da década de 1990, várias mudanças, incluindo regulamentações nacionais e redistribuição de recursos, foram centrais para estabelecer padrões mínimos de acesso e de qualidade nos estados e municípios brasileiros e, ademais, superar a lógica dual e fragmentada que caracterizava a política educacional (Cury, 2008).

Considerando esse contexto de falta de coordenação nacional, este estudo busca avançar na discussão das respostas dos governos locais à pandemia, especificamente em como as capacidades estatais afetaram as respostas. Apesar da pouca concordância em relação ao conceito de capacidade estatal (Gomide, Pereira, & Machado, 2017; Souza & Fontanelli, 2020), há o consenso de que elas influenciam a implementação das políticas e seus resultados (Marenco et al., 2017; Wu, Howlett & Ramesh, 2017).

O conceito de capacidades estatais foi desenvolvido para analisar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento (Aguiar & Lima, 2019). O intuito era explicar por que alguns Estados são mais eficientes e efetivos nessa empreitada que outros. Segundo Aguiar e Lima (2019), parte-se da constatação de que a presença de determinados atributos sociais como alta escolaridade, elites progressistas ou infraestrutura moderna era necessária, mas insuficiente para gerar desenvolvimento. Assim, percebeu-se como vital a criação de mecanismos capazes de viabilizar o Estado na execução de seus objetivos. Desse modo, as características que conferem aos Estados as habilidades para implementar objetivos por meio de políticas públicas passaram a ser conhecidas como capacidades estatais.

Conforme Aguiar e Lima (2019), os estudos mais recentes que discutem o conceito de capacidade estatal avançaram na construção de categorias analíticas que podem ser observa-

das empiricamente e que traduzem a importância tanto de uma burocracia profissionalizada com certo grau de autonomia como das relações entre atores estatais e não estatais. As categorias são: técnico-burocrática e político-relacional (Pires & Gomide, 2016).

Pires e Gomide (2016) definem capacidade técnico-administrativa como aquela que trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais; e a capacidade político-relacional como a capacidade de articular os processos por meio da construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas públicas desenvolvidas, estando mais ligada às relações entre indivíduos e organizações, ou seja, aos processos de negociação e interlocução com diferentes atores por meio de mecanismos formais e informais. Nesse sentido, há relação direta entre as definições apontadas por Evans (2004) e aquelas apresentadas por Pires e Gomide (2016). Mais do que isso, esses dois tipos de capacidade estão inter-relacionados entre si, porque se entende que a habilidade do Estado para se relacionar com atores sociais sem o risco de ser capturado por interesses particularistas depende da qualidade da burocracia.

Mais recentemente, a literatura buscou compreender a relação entre capacidade estatal e políticas públicas nos governos subnacionais e associá-las à implementação e aos resultados de diversas políticas, incluindo a educação. Os estudos sobre as capacidades no nível subnacional apontam que houve o fortalecimento delas ao longo do tempo nos municípios brasileiros, resultado do fortalecimento da coordenação nacional, mas isso ocorreu de maneira heterogênea no país (Arretche, 2012; Grin, 2016; Bichir, Brettas, & Canato, 2017; Marenco et al., 2017; Sátyro & Cunha, 2018; Grin & Abrucio, 2019; Lavalle et al., 2020; Bichir et al., 2020; Loureiro et al 2020; Grin et al., 2021; Segatto et al., 2021).

Marenco et al. (2017), por exemplo, investigaram em que medida a qualidade da burocracia dos municípios brasileiros contribuiu no esforço de ampliação da arrecadação do imposto predial e territorial urbano (IPTU). Como *proxy* para qualidade da burocracia, utilizaram a proporção de "estatutários com formação superior" no funcionalismo municipal. Como resultado, verificaram que quanto mais profissionalizadas são as administrações municipais maior é a chance do incremento da arrecadação do IPTU. Nesse caso, identificou-se que o tipo de recrutamento da burocracia importa (se comissionado, se estatutário), assim como o grau de qualificação da burocracia para a implementação das políticas públicas.

Outros estudos, como de Bichir et al. (2017) e Lima-Silva e Loureiro (2020), mostram que diversos fatores relacionados à capacidade podem influenciar a implementação das políticas e seus resultados, incluindo a profissionalização da burocracia e a posição ideológica e o perfil das lideranças políticas e dos gestores municipais, além de outros fatores, como a priorização da política na agenda governamental e o legado das políticas. Especificamente sobre o caso da educação, Segatto et al. (2021) também chamaram atenção para o perfil das lideranças, mas apontaram que a articulação entre áreas pedagógicas e administrativo-financeiras e entre secretarias municipais de Educação e escolas tem efeitos nas políticas municipais de educação e em seus resultados educacionais. Ademais, a existência de um órgão gestor e sua autonomia para tomar decisões sobre seus gastos são fundamentais para a ativação das capacidades.

Este artigo buscou contribuir para a compreensão da atuação dos municípios principalmente quanto às mudanças realizadas nas políticas que procuraram garantir recursos e adaptar processos e práticas durante a pandemia, o que é fundamental para o entendimento dos efeitos das políticas nos resultados educacionais nos próximos anos. Também buscou identificar se há relação entre as respostas dos municípios na educação e sua capacidade estatal. Neste estudo, utilizamos um conjunto de dados municipais que foram reconhecidos pela literatura especializada como *proxy* para capacidades. O objetivo principal foi compreender quais tipos de capacidade estatal são determinantes para a implementação de políticas públicas em um município. Por intermédio dessa análise, poderão ser pensadas formas de reforço da administração pública municipal de como aprimorar a gestão pública.

METODOLOGIA E DESENHO DE PESQUISA

A CNM conduziu uma pesquisa que teve como objetivo alcançar os 5.568 municípios brasileiros entre agosto e outubro de 2020, visando compreender as medidas tomadas no enfrentamento à pandemia causada pelo coronavírus. A CNM, maior associação municipalista do Brasil, é uma entidade apartidária e sem fins lucrativos que atende prefeitos de diversos municípios. Sua capilaridade torna-a ideal para uma coleta de dados em larga escala. Lui et al. (2021) e Souza Santos et al. (2021) também utilizaram os dados da referida instituição para analisar as ações tomadas pelos entes municipais. A base de dados adotada está nas referências do artigo e é disponibilizada publicamente (Lui, 2021). Para o presente estudo, cruzamos as informações referentes à condução das ações relacionadas à gestão das políticas de educação na pandemia com informações municipais (escolaridade da burocracia, existência de canais participativos, etc.), disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

A CNM entrevistou 4.061 (72,3%) prefeitos, de um total de 5.568, a respeito da temática do financiamento das políticas de combate à pandemia e das medidas não farmacológicas adotadas. As taxas de resposta variaram por região: Norte: 29,1%; Nordeste: 50,5%; Centro-Oeste: 73,2%; Sudeste: 90,8%; e Sul: 98,1%. Tal diferença pode ser atribuída à infraestrutura municipal e à capacidade da CNM de engajar os municípios a responderem a suas pesquisas.

Os prefeitos foram contatados pela instituição por telefone, por meio do *call center* da CNM, operado de forma independente. A pesquisa por telefone coletou informações sobre as políticas locais de ações relacionadas à Covid-19. Os prefeitos tinham a opção de receber uma senha protegida para responder ao questionário *online* posteriormente, quando não conseguiam eles mesmos responder às perguntas, apontavam as secretarias municipais de Saúde e Educação.

No total, o questionário continha um conjunto de perguntas envolvendo diversas áreas, tais como normativas, medidas adotadas a nível municipal na área da educação, recebimento de repasse do governo federal, entre outros. No que se refere à política de educação, a CNM questionou os municípios a respeito de questões como as apontadas na Tabela 1.

Tabela 1. Dimensões do roteiro de perguntas.

Medidas adotadas pelos municípios para o desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais durante a pandemia	• Aulas/atividades por meios digitais • Aulas/atividades por meio de TV • Aulas/atividades por meio de rádio • Envio de atividades por meio de aplicativos de mensagens instantâneas • Distribuição de material pedagógico impresso • Capacitação de professores para o ensino remoto
Elaboração de um planejamento de retorno às aulas presenciais	• Existência de planejamento de retomada das aulas, tal como comitê ou colegiado interdisciplinar com profissionais das políticas de educação e saúde para projetar atividades, fluxos e protocolos

Fonte: elaboração própria.

Os dados usados neste artigo são provenientes de fonte secundária e estão disponíveis publicamente na internet. Portanto, não foi necessário submeter nossa pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa. Destaca-se que as informações colhidas pela CNM se referem a dados públicos e atos tomados por agentes públicos no exercício de sua função de gestor.

Para analisar a relação entre a adoção dessas estratégias durante a pandemia e as capacidades estatais dos municípios, utilizamos como *proxy* das capacidades técnico-administrativas as seguintes variáveis:

- a caracterização do órgão gestor como medida de institucionalização e autonomia;
- a escolaridade do gestor;
- a escolaridade dos professores;
- a conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional;
- a razão de servidores estatutários pelo total de servidores da área da educação;

Como medida de capacidade político-relacional, tinha-se:

- instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação;
- existência do conselho de educação do tipo consultivo e normativo.

Reforçamos que o uso desse tipo de *proxy* e modelo de regressão para discutir capacidades estatais já é consolidado na literatura (Marenco et al., 2017; Grin, Nascimento, Abrucio, & Fernandes, 2018; Grin, et al., 2021).

Para a análise, o primeiro passo foi separar os dados em quatro, utilizando, para isso, o valor do índice de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de cada município. Com essas quatro bases em mãos, uma regressão logística foi aplicada em cada uma delas, tendo como resposta a adoção ou não de medidas durante a pandemia e, como variáveis explicativas, todas as variáveis citadas anteriormente. Optou-se por dividir os municípios em categorias do IDHM como forma de reduzir a heterogeneidade existente na federação brasileira, agregando nas análises municípios com algum grau de comparabilidade. A ideia de adotar *clusters*, comum em outros estudos (Przeybilovicz; Cunha; Meirelles, 2018), representa um ganho analítico por aglutinar os municípios comparáveis em análises estatísticas. O estudo coordenado por Grin et al. (2021) também opera o conceito de capacidades estatais mediante a criação de

clusters para organizar os municípios de modo a permitir a comparação de municípios semelhantes por intermédio de critérios selecionados.

Essa análise está dividida em duas partes. No primeiro momento, são apresentadas as medidas adotadas pelos municípios para o desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais durante a pandemia e a elaboração de um planejamento de retorno às aulas presenciais segundo regiões brasileiras. No segundo momento, elas são discutidas segundo as capacidades municipais haja vista as regressões realizadas.

AS RESPOSTAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS À PANDEMIA NA EDUCAÇÃO

As medidas adotadas pelos municípios relativas às atividades pedagógicas desenvolvidas pelas escolas no período da pandemia, apresentadas nas Tabelas 2 e 3, mostram que a distribuição de material impresso foi a prática mais adotada pelos municípios quando se observa esse dado por região. Se, de um lado, esse dado chama a atenção para as limitações da adoção do ensino remoto em todo o território nacional, de outro, revela que as secretarias buscaram desenvolver estratégias para superar as fragilidades relacionadas ao ensino remoto a fim de alcançar de maneira efetiva todos os alunos, especialmente os mais vulneráveis.

Também é interessante o fato de que os meios digitais passaram a ser um recurso utilizado pelas escolas em todas as regiões do país. Algumas heterogeneidades regionais ainda se fazem sentir, como, por exemplo, a diferença percentual da Região Norte em todas as atividades por meios digitais e das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (70, 80 e 90%, respectivamente) no que concerne ao uso de aplicativos de mensagens instantâneas como uma medida adotada para o desenvolvimento de atividades pedagógicas. Essa diferença regional reforça resultados da pesquisa TIC Educação 2020, feita com gestores escolares, em que há diferenças regionais no uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) pelas escolas (Cetic, 2021).

Em relação ao uso dos meios digitais para a promoção de atividades (nesse caso, plataformas de reunião virtual e aquelas específicas para o ensino), identifica-se que houve um alto percentual de uso de tal ferramenta em todas as regiões. Contudo, em alguns recortes, foi possível verificar que o uso de aplicativos de mensagens instantâneas superou o dos outros meios digitais.

No que concerne ao questionamento a respeito de atividades de capacitação para o ensino remoto, é interessante verificar que 80% dos professores situados na Região Sul obtiveram a referida capacitação. Quanto às outras regiões, o percentual ficou em torno de 60% dos professores. Nesse sentido, é preciso apontar que 40% dos professores em todas as regiões brasileiras (menos a Sul) não participaram de processos de formação para desenvolver capacidades para o uso de ferramentas de ensino remoto, o que demonstra fragilidade das administrações públicas municipais. Isso mostra que um importante percentual das secretarias não foi capaz de promover mudanças mais profundas em suas redes, ainda que tenham dado respostas mais imediatas ao choque exógeno causado pela pandemia com a adoção do ensino remoto.

Tabela 2. Medidas adotadas pelos municípios para o desenvolvimento de atividades pedagógicas não presenciais durante a pandemia, por região do país.

REGIÃO	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL PEDAGÓGICO IMPRESSO	AULAS/ ATIVIDADES POR MEIOS DIGITAIS	AULAS/ ATIVIDADES POR MEIO DE TV	AULAS/ ATIVIDADES POR MEIO DE RÁDIO	ENVIO DE ATIVIDADES POR MEIO DE APLICATIVOS DE MENSAGENS INSTANTÂNEAS	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA O ENSINO REMOTO
Norte	93,3	64,6	3,1	4,6	71,8	64,6
Nordeste	88,3	80,2	4,3	6,3	80	63,6
Centro-Oeste	97	83,3	4,2	1,5	90,4	63,9
Sudeste	98,1	78,8	8,5	2,4	83,5	64,7
Sul	98,4	79,8	6,4	2,8	88,8	80

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Tabela 3. Planejamento municipal de atividades relativas ao retorno às aulas, por região

REGIÃO	O MUNICÍPIO JÁ ELABOROU PLANO DE RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS?			ATIVIDADES PLANEJADAS				
	EM ELABORAÇÃO	SIM	NÃO	RETORNO GRADUAL DAS AULAS PRESENCIAIS, INICIANDO COM O ENSINO FUNDAMENTAL	RETORNO GRADUAL DAS AULAS PRESENCIAIS, INICIANDO COM A EDUCAÇÃO INFANTIL	RETORNO DAS AULAS PRESENCIAIS POR RODÍZIO DE TURMAS OU PARTES DAS TURMAS COM AULAS EM DIAS ALTERNADOS DA SEMANA	ADOÇÃO DO ENSINO HÍBRIDO, COM UTILIZAÇÃO CONJUNTA DE ATIVIDADES PRESENCIAIS E ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS	AÇÕES INTERSETORIAIS ENTRE EDUCAÇÃO E SAÚDE PARA DEFINIÇÃO DO RETORNO ÀS AULAS PRESENCIAIS
Norte	39,7	32,3	28	51,9	15,9	50,8	56,1	59,3
Nordeste	48,8	29,5	21,7	60,8	14,8	59,8	65	68,4
Centro-Oeste	43,1	31,2	25,7	54,7	20,5	57,5	59,6	62,7
Sudeste	45,1	20	34,9	41,9	11,7	42,7	48	55,7
Sul	50,9	23,6	25,6	55,2	11,1	51,7	58,7	63,2

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Em relação ao planejamento das aulas presenciais, é interessante apontar que a maioria dos municípios em todas as regiões preferiu planejar o retorno das aulas do ensino fundamental do que o da educação infantil. Muito provavelmente os municípios buscaram diminuir as perdas na aprendizagem durante a alfabetização. Além disso, chama a atenção que muitos municípios planejavam a volta com um modelo de ensino híbrido, o que reforça a importância da formação de professores para o uso das TIC.

A RELAÇÃO ENTRE CAPACIDADES ESTATAIS E AS RESPOSTAS À PANDEMIA NA EDUCAÇÃO

Para analisar a relação entre capacidades estatais e as respostas à pandemia na educação, foram feitas cinco regressões, que estão nas Tabelas 4, 5, 6, 7 e 8. Apenas o valor P será apresentado nas Tabelas dada a sua relevância para a análise. A primeira traz todos os municípios respondentes e mais quatro, separando os municípios por quartis do IDHM (muito baixo, baixo, alto e muito alto). Assim, foi possível identificar os efeitos de variáveis socioeconômicas nas respostas à pandemia. Como supracitado, as variáveis independentes foram selecionadas com base na literatura sobre capacidades estatais dos municípios.

Em relação à primeira regressão, foram cruzados os dados coletados pela CNM relativos à questão se o município manteve aulas e atividades pedagógicas a distância, mesmo com a suspensão das atividades presenciais no ano de 2020, fosse por rádio, fosse TV, fosse por meios digitais, com as variáveis de capacidades estatais. Observou-se que a razão de servidores estatutários pelo total de servidores da área da educação foi uma variável significativa para os municípios que implementaram tal medida. Além disso, a escolaridade do gestor também se mostrou significativa nessa regressão. No que diz respeito ao cruzamento pelos quartis do IDHM, nos municípios com o IDHM avaliado como muito baixo apenas a variável existência do conselho de educação mostrou significância. Para o quartil de municípios com IDHM avaliado como alto, a variável conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional mostrou-se relevante para a questão. Nenhuma variável foi significante para os municípios cujos IDHM foram avaliados como baixo e muito alto para essa questão.

Esses resultados mostram que as variáveis mais relacionadas à dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais, conforme aponta a literatura (Marenco et al., 2017), foram relevantes para a adoção de respostas durante a pandemia. Nesse sentido, o estudo reforça os achados já consolidados pela literatura (Marenco et al., 2017;). No caso dos municípios que não têm forte capacidade técnico-administrativa, a variável mais ligada à capacidade político-relacional teve mais efeitos na adoção de estratégias. Assim, é possível dizer que, em contexto em que há fragilidade na capacidade técnico-administrativa, a capacidade político-relacional pode ser central para explicar a implementação de políticas e seus resultados.

A segunda regressão diz respeito ao cruzamento entre a questão da capacitação de professores durante a pandemia e as variáveis relacionadas às capacidades estatais. Constatou-se que a razão de servidores estatutários pelo total de servidores da área da educação e a escolaridade

do gestor também foram duas variáveis significativas para os municípios que implementaram tal medida, reforçando a importância da dimensão técnico-administrativa das capacidades estatais. No que concerne aos quartis do IDHM, nos municípios com o IDHM avaliado como muito baixo novamente apenas a variável existência do conselho de educação mostrou significância. Para o quartil de municípios com IDHM avaliado como alto, a variável conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional mostrou-se relevante para a questão. Nenhuma variável se mostrou significante para os municípios cujos IDHM foram avaliados como baixos e muito altos para essa questão.

A terceira regressão teve como base de cálculo a questão da distribuição de material para alunos, pelos municípios, durante a pandemia. Nessa regressão, observou-se que houve significância nas seguintes variáveis quando verificamos o cômputo total dos municípios: caracterização do órgão gestor; constituição e manutenção de conselhos escolares; escolaridade dos professores de ensino fundamental; existência de conselho de educação; e instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação. No que concerne à divisão dos municípios por quartis, identificou-se que nos municípios com IDHM muito baixo nenhuma variável mostrou significância. Para os municípios com IDHM baixo, a caracterização do órgão gestor revelou-se significante. Para os municípios com IDHM alto e muito alto, a variável instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação foi significante. Nesse caso, como a maioria dos municípios adotou essa estratégia, é possível dizer que apenas aqueles com extrema baixa capacidade técnico-administrativa não o fizeram.

A quarta regressão cruzou a questão de estabelecimento de um comitê ou colegiado interdisciplinar com profissionais das políticas de educação e saúde para projetar atividades, fluxos e protocolos durante a pandemia com as variáveis de capacidades estatais. Nessa regressão, observou-se que houve significância nas seguintes variáveis, de acordo com o cômputo total dos municípios: escolaridade do gestor; instituição/constituição de fórum permanente de educação; e conselho de educação – existência do tipo normativo. No que concerne à análise por quartil, nenhuma variável se mostrou significativa para os municípios com IDHM muito baixo. Para os municípios com IDHM baixo, as variáveis escolaridade do gestor e existência do conselho municipal de educação do tipo normativo foram significativas. Para os municípios que possuem IDHM considerado alto, as variáveis instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação e existência do conselho de educação do tipo normativo mostraram-se significativas. Para os municípios com IDHM muito alto, a variável significativa foi instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação. Esse resultado é particularmente interessante, pois se trata de uma estratégia de articulação entre diferentes setores e de decisão conjunta e colegiada. Os dados sugerem que é possível que municípios com maior cultura e institucionalização de tomada de decisão mais participativa tenham adotado essa estratégia durante a pandemia.

A última regressão, que cruza a questão da elaboração de um plano de retorno às aulas presenciais durante a pandemia com as variáveis de capacidades estatais, mostra que houve significância nas seguintes variáveis, quando observamos o cômputo total dos municípios: escolaridade do gestor; conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional; instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação; e existência do con-

selho de educação do tipo consultivo e normativo. No que concerne à análise dos municípios com base no IDHM, aqueles com IDHM classificados como muito baixo tiveram as variáveis: conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional e existência de conselho de educação do tipo normativo como significativas. Para os municípios com IDHM classificado como baixo, as variáveis escolaridade do gestor, instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação e existência de conselho de educação mostraram-se significativas. Para os municípios com IDHM alto, as variáveis significativas foram caracterização do órgão gestor e instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação, e para os municípios com IDHM muito alto a variável significativa foi somente instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação. Nesse caso específico, é possível dizer que a preparação de planos de retorno às aulas presenciais somente ocorreu nos municípios com maiores capacidades.

Tabela 4. Manutenção de aulas/atividades pedagógicas a distância, mesmo durante o período de *lockdown*, por rádio, TV ou meios digitais por IDHM e quartis do IDHM dos municípios

	IDHM				
COEFICIENTES	**IDHM**	**MUITO BAIXO**	**BAIXO**	**ALTO**	**MUITO ALTO**
	PR (>|Z|)	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**
(Intercept)	0.1428	0,8593	0,418	0,45375	0,1609
Servidores estatutários/total de servidores da área da educação	0,0180*	0,9595	0,393	0,29779	0,5670
Caracterização do órgão gestor	0,5035	0,8629	0,680	0,62567	0,0844*
Escolaridade do gestor	0,0256*	0,1951	0,450	0,75098	0,8418
Conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional	0,1142	0,2350	0,451	0,00752**	0,0621*
Instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação	0,7216	0,1185	0,204	0,78994	0,8166
Escolaridade dos professores de ensino fundamental	0,0818	0,9895	0,556	0,58293	0,0958*
Conselho de educação – existência	0,1030	0,0285*	0,726	0,43770	0,6414
Consultivo	0,2919	0,2225	0,189	0,92083	0,5525
Deliberativo	0,3950	0,4600	0,122	0,83180	0,7158
Normativo	0,3140	0,3882	0,454	0,96894	0,3638
Fiscalizador	0,9329	0,6234	0,425	0,67289	0,2495

IDHM: índice de desenvolvimento humano municipal.

* (5%); ** (1%) e *** (0,1%)

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Tabela 5. Municípios que, durante a pandemia, promoveram a capacitação dos professores para o ensino a distância, por IDHM e quartis do IDHM dos municípios.

	IDHM				
COEFICIENTES	IDHM	MUITO BAIXO	BAIXO	ALTO	MUITO ALTO
	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)
(Intercept)	0,1428	0,8593	0,418	0,45375	0,1609
Servidores estatutários/total de servidores da área da educação	0,0180*	0,9595	0,393	0,29779	0,5670
Caracterização do órgão gestor	0,5035	0,8629	0,680	0,62567	0,0844*
Escolaridade do gestor	0,0256*	0,1951	0,450	0,75098	0,8418
Conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional	0,1142	0,2350	0,451	0,00752**	0,0621*
Instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação	0,7216	0,1185	0,204	0,78994	0,8166
Escolaridade dos professores de ensino fundamental	0,0818*	0,9895	0,556	0,58293	0,0958*
Conselho de Educação – existência	0,1030	0,0285*	0,726	0,43770	0,6414
Consultivo	0,2919	0,2225	0,189	0,92083	0,5525
Deliberativo	0,3950	0,4600	0,122	0,83180	0,7158
Normativo	0,3140	0,3882	0,454	0,96894	0,3638
Fiscalizador	0,9329	0,6234	0,425	0,67289	0,2495

IDHM: índice de desenvolvimento humano municipal.

* (5%); ** (1%) e *** (0,1%)

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Tabela 6. Distribuição de materiais pedagógicos durante a pandemia de Covid-19 pelos municípios, por total do IDHM e quartis do IDHM dos municípios.

	IDHM				
COEFICIENTES	IDHM	MUITO BAIXO	BAIXO	ALTO	MUITO ALTO
	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)	PR (>|Z|)
(Intercept)	0,00183**	0,4767	0,4318	0,9925	0,985
Servidores estatutários/total de servidores da área da educação	0,24869	0,0677*	0,4797	0,4625	0,702

(continua)

(conclusão)

Caracterização do órgão gestor	0,00077***	0,0935*	0,0108*	0,6264	0,843
Escolaridade do gestor	0,81136	0,4271	0,0779*	0,3481	0,362
Conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional	0,49180	0,4076	0,1838	0,4977	0,588
Instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação	0,00217**	0,2755	0,6422	0,0465*	0,012*
Escolaridade dos professores de ensino fundamental	5,88e-07***	0,0988*	0,7926	0,3690	0,912
Conselho de educação – existência	0,39810	0,1885	0,3215	0,9910	0,989
Consultivo	0,69066	0,3389	0,7332	0,4241	0,639
Deliberativo	0,83572	0,3146	0,4447	0,9503	0,221
Normativo	0,04935*	0,3812	0,0570*	0,7850	0,224
Fiscalizador	0,00183**	0,5756	0,0778*	0,1960	0,416

IDHM: índice de desenvolvimento humano municipal.

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Tabela 7. Estabelecimento de um comitê ou colegiado interdisciplinar com profissionais das políticas de educação e saúde para projetar atividades, fluxos e protocolos durante a pandemia, por IDHM e quartis do IDHM dos municípios

	IDHM				
COEFICIENTES	**IDHM**	**MUITO BAIXO**	**BAIXO**	**ALTO**	**MUITO ALTO**
	PR (>|Z|)	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**
(Intercept)	0,23754	0,139	0,4023	0,51517	0,921737
Servidores estatutários/total de servidores da área da educação	0,07825*	0,237	0,3039	0,62497	0,792263
Caracterização do órgão gestor	0,83184	0,533	0,5148	0,87674	0,294508
Escolaridade do gestor	0,01886*	0,860	0,0110*	0,06893*	0,153550
Conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional	0,13475	0,996	0,9678	0,07983*	0,829856
Instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação	1,23e-05***	0,859	0,1531	0,00363**	0,000389***
Escolaridade dos professores de ensino fundamental	0,18304	0,206	0,4737	0,47938	0,782406

(continua)

(conclusão)

Conselho de Educação – existência	0,36680	0,294	0,5542	0,83788	0,714265
Consultivo	0,17121	0,390	0,8485	0,99014	0,157657
Deliberativo	0,46272	0,359	0,5541	0,89860	0,974421
Normativo	0,00721**	0,358	0,0365*	0,04577*	0,169761
Fiscalizador	0,88151	0,565	0,5517	0,56518	0,946551

IDHM: índice de desenvolvimento humano municipal.

* (5%); ** (1%) e *** (0,1%)

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

Tabela 8. Elaboração de um plano de retorno às aulas presenciais durante a pandemia, por IDHM e quartis do IDHM dos municípios.

	IDHM				
COEFICIENTES	**IDHM**	**MUITO BAIXO**	**BAIXO**	**ALTO**	**MUITO ALTO**
	PR (>|Z|)	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**	**PR (>|Z|)**
(Intercept)	0,43737	0,71204	0,05536*	0,71398	0,488472
Servidores estatutários/total de servidores da área da educação	0,20969	0,40793	0,06987*	0,24584	0,179710
Caracterização do órgão gestor	0,67340	0,14822	0,57506	0,02337*	0,063891
Escolaridade do gestor	0,00108**	0,12249	0,02387*	0,31051	0,573270
Conclusão, nos últimos cinco anos, de curso de capacitação em gestão educacional	0,03289*	0,00812**	0,63842	0,14217	0,310089
Instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação	3,7e-09***	0,89670	2,8205***	0,00865**	0,000778***
Escolaridade dos professores de ensino fundamental	0,32558	0,40632	0,05351*	0,64683	0,392575
Conselho de Educação – existência	0,10873	0,07718*	0,00297**	0,81990	0,401296
Consultivo	0,02366*	0,52905	0,89163	0,15767	0,081758*
Deliberativo	0,21569	0,38112	0,22287	0,50942	0,643776
Normativo	0,00451**	0,01565*	0,11182	0,11972	0,671373
Fiscalizador	0,60348	0,35193	0,29868	0,30190	0,423830

IDHM: índice de desenvolvimento humano municipal.

* (5%); ** (1%) e *** (0,1%)

Fonte: elaboração própria baseada em dados do Conselho Nacional de Municípios (2020).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia representou um choque externo para a administração pública do Brasil. Para além da crise sanitária e das questões relacionadas à vacinação e ao gerenciamento de leitos hospitalares, os governos subnacionais tiveram de dar respostas à pandemia em outras áreas, incluindo a educação. No entanto, dada a ausência de uma coordenação nacional em diferentes políticas, prevaleceram respostas pouco coordenadas, que foram afetadas por desigualdades preexistentes nos contextos subnacionais. O objetivo deste artigo não é precisamente discutir as ações tomadas pelos municípios, mas aprofundar a compreensão dos determinantes de suas respostas na educação durante um período de crise, ou seja, se desigualdades nas capacidades estatais municipais tiveram efeitos nas estratégias adotadas concernentes ao ensino remoto.

Além disso, este estudo buscou contribuir para a discussão sobre as capacidades estatais no nível municipal no caso específico da educação, ainda pouco analisado no Brasil. Para isso, a análise apresentada baseou-se nas duas dimensões das capacidades estatais consideradas relevantes pela literatura: técnico-administrativa e político-relacional.

A análise mostrou, em primeiro lugar, que houve grande heterogeneidade nas respostas relacionadas ao ensino remoto entre os municípios brasileiros. Além disso, é expressivo o número de municípios que, em 2020, ainda não tinham adotado estratégias de ensino remoto nem ofereceram formações a seus professores para o uso das TIC, contudo chama a atenção o alto número de municípios que buscou garantir o acesso à educação por meio da distribuição de materiais impressos. Destacamos, no primeiro momento, que as heterogeneidades indicadas refletem a falta de articulação do governo federal com os entes subnacionais durante a pandemia. Contudo, ressaltamos a importância de investimentos futuros na qualidade da burocracia municipal e no incentivo à construção de um modelo de governança participativo.

Em segundo lugar, a análise apontou que as variáveis usadas como *proxy* das capacidades estatais se mostraram relevantes para a explicação de como os municípios implementaram ações na área da educação para atenuar os efeitos da suspensão das atividades presenciais por conta da pandemia. As variáveis mais relevantes para o presente estudo foram: razão de servidores estatutários pelo total de servidores da área da educação; escolaridade do gestor; escolaridade dos professores de ensino fundamental; existência de conselho de educação; e instituição/constituição de Fórum Permanente de Educação. Esses elementos mostraram-se significativos estatisticamente quando observadas as respostas dadas pelos municípios à crise sanitária na área da educação.

Argumenta-se que é essencial a presença de capacidades técnico-administrativas, ou seja, de uma burocracia instalada nos municípios, profissionalizada e competente. No entanto as capacidades político-relacionais também são fundamentais para estabelecer parcerias e fomentar os canais de participação e a concertação social com vistas ao cumprimento de ações e atividades pedagógicas. É possível que, em casos em que não há capacidades técnico-administrativas mais fortes, as capacidades político-relacionais tenham sido imprescindíveis para isso. Ainda, destaca-se que os municípios que têm maior cultura e institucionalização com a participação social adotaram comitês para a tomada de decisão conjunta e coordenada durante a

pandemia. É, portanto, vital a capacidade de articulação do Estado com os grupos de interesse da sociedade para a construção de respostas a crises e demandas sociais. Também apontamos a necessidade de observar os municípios que possuem fragilidades técnico, financeiras e administrativas (indicados nessa pesquisa como aqueles que possuem baixo IDHM) a fim de promover a implementação de políticas que reduzam as desigualdades territoriais.

De qualquer modo, ambas as dimensões das capacidades estatais são importantes. Nas análises feitas, os conjuntos de variáveis mais relacionados à qualidade da burocracia e à articulação do Estado com a sociedade civil foram determinantes para o estabelecimento de ações na área da educação nos municípios. Estudos futuros, especialmente qualitativos e comparativos, são fundamentais para aprofundar a compreensão tanto sobre a adoção do ensino remoto pelas secretarias municipais como sobre os efeitos das capacidades estatais na formulação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2010). A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In R. P. Oliveira & W. Santana (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade (pp. 39-70). Unesco.

Abrucio, F. L., & Segatto, C. I. (no prelo). *Capacidades estatais locais na Educação brasileira:* avanços, limites e desafios.

Abrucio, F. L., Grin, E. J., Franzese, C., Segatto, C. I., & Couto, C. G. (2020). Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, *54*(4), 663-677. https://doi.org/10.1590/0034-761220200354

Aguiar, R. B., & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, (89), 1-28.

Arretche, M. (2002). *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*. CEM/Ministério das Cidades.

Arretche, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

Bichir, R., Brettas, G. H., & Canato, P. (2017). Multi-level governance in federal contexts: the social assistance policy in the city of São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, *11*(2), e0003. https://doi.org/10.1590/1981-3821201700020003

Bichir, R., Simoni Junior, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *35*(102), e3510207. https://doi.org/10.1590/3510207/2020

Cetic. (2021). *TIC Educação 2020:* escolas. Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Conselho Nacional de Educação (CNE) (2020). *Resolução* CNE/CP nº 2. CNE.

Conselho Nacional de Juventude (Conjuve) (2020). *Juventudes e a pandemia do Coronavírus*. Conjuve.

Cury, C. R. J. (2008). Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, *29*(105), 1187-1209. https://doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012

Dzigbede, K. D., Gehl, S. B., & Willoughby, K. (2020). Disaster resiliency of US local governments: Insights to strengthen local response and recovery from the COVID-19 pandemic. *Public Administration Review*, *80*(4), 634-643. https://doi.org/10.1111%2Fpuar.13249

Evans, P., 2004. Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 30-52.

Gomide, A. A., Pereira, A. K., & Machado, R. (2017). O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, *20*(1), 3-12. https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.51311

Götzinger, F., Santiago-García, B., Noguera-Julián, A., Lanaspa, M., Lancella, L., Carducci, F. I. C., ... & Riordan, A. (2020). COVID-19 in children and adolescents in Europe: a multinational, multicentre cohort study. *The Lancet Child & Adolescent Health*, *4*(9), 653-661. https://doi.org/10.1016/s2352-4642(20)30177-2

Grin, E. J., 2016. *Rotas federativas para a promoção de capacidades estatais municipais: uma análise da experiência brasileira*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Fundação Getulio Vargas, São Paulo, São Paulo.

Grin, E. J., & Abrucio, F. (2019). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *70*, 93-126.

Grin, E. J., Demarco, D., & Abrucio, F. (2021). *Capacidades estatais municipais:* o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Editora da UFRGS/Cegov.

Grin, E. J., Nascimento, A. B., Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, *23*(76), 312-336. https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417

Kubota, L. (2020). A infraestrutura sanitária e tecnológica das escolas e a retomada das aulas em tempos de Covid-19. *Nota Técnica*. Ipea. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10121

Lavalle, A. G., Rodrigues, M., & Guicheney, H. (2020). Agência local e indução federal: a operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, *27*(71), e003. https://doi.org/10.1590/1678-987319277103

Lee, P. I., Hu, Y. L., Chen, P. Y., Huang, Y. C., & Hsueh, P. R. (2020). Are children less susceptible to COVID-19? *Journal of Microbiology, Immunology, and Infection*, *53*(3), 371-372. https://doi.org/10.1016/j.jmii.2020.02.011

Lima-Silva, F. (2019). *Prioridade política e capacidade burocrática: A implementação do PAC-Urbanização de Assentamentos Precários*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo).

Lima-Silva, F., & Loureiro, M. R. (2020). Beyond local (in)capacity: analyzing the implementation of a federally induced urban policy in Brazil. *Revista do Serviço Público*, *71*, 116-143. https://doi.org/10.21874/rsp.v71ib.4084

Loureiro, M. R., & Calabrez, F. (2021). Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. *Revista de Sociologia e Política*, 28(75), e002. https://doi.org/10.1590/1678-987320287502

Lui, L. (2021). *CNM Data*. v. 1. https://doi.org/10.17632/3fcg7rrgst.1

Lui, L., Albert, C. E., Santos, R. M. D., & Vieira, L. C. (2021). Disparidades e heterogeneidades das medidas adotadas pelos municípios brasileiros no enfrentamento à pandemia de Covid-19. *Trabalho, Educação e Saúde*, *19*, e00319151. https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00319

Marenco, A., Strohschoen, M. T. B., & Joner, W. (2017). Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, *25*(64), 3-21. https://doi.org/10.1590/1678-987317256401

Parolin, Z., & Lee, E. K. (2021). Large socio-economic, geographic and demographic disparities exist in exposure to school closures. *Nature Human Behaviour*, *5*(4), 522-528. https://doi.org/10.1038/s41562-021-01087-8

Pires, R. R. C., & Gomide, A. D. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, *24*(58), 121-143. https://doi.org/10.1590/1678-987316245806

Przeybilovicz, E., Cunha, M. A., & Meirelles, F. D. S. (2018). O uso da tecnologia da informação e comunicação para caracterizar os municípios: quem são e o que precisam para desenvolver ações de governo eletrônico e *smart city*. *Revista de Administração Pública*, *52*(4), 630-649. https://doi.org/10.1590/0034-7612170582

Sátyro, N. G. D., & Cunha, E. S. M. (2018). A capacidade transformativa do governo federal brasileiro na construção de uma burocracia da assistência social nos municípios. *Revista de Administração Pública*, *52*(3), 363-385. https://doi.org/10.1590/0034-7612151018

Segatto, C. I., Euclydes, F. M., & Abrucio, F. (2021). Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. *Cadernos Gestão Publica e Cidadania*, *26*(84), e-81938. https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n84.81938

Segatto, C. I., Santos, F. B. P. dos, Bichir, R. M., & Morandi, E. L. (2022). Inequalities and the COVID-19 pandemic in Brazil: analyzing un-coordinated responses in social assistance and education. *Policy and Society*, *41*(2), 306-320. https://doi.org/10.1093/polsoc/puac005

Skocpol, T. (1985). *Bring the state back in*: strategies of analysis in current research. In P. Evans, D. Rueschemeyer & T. Skocpol (org.). *Bringing the State Back in* (pp. xx-xx). Cambridge University Press.

Sousa, S. Z., & Oliveira, R. P. D. (2010). Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. *Cadernos de Pesquisa*, *40*(141), 793-822. https://doi.org/10.1590/S0100-15742010000300007

Souza, C., & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In J. Mello, V. M. Ribeiro, G. Lotta, A. V. Bonamino & C. P. de Carbalho (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos*: Experiências recentes das políticas de redução de desigualdades (pp. 45-71). Ipea.

Souza Santos, A. A., Candido, D. D. S., Souza, W. M., Buss, L., Li, S. L., Pereira, R. H., & Faria, N. R. (2021). Dataset on SARS-CoV-2 non-pharmaceutical interventions in Brazilian municipalities. *Scientific Data*, *8*(1), 73. https://doi.org/10.1038/s41597-021-00859-1

Wright, C. (2020). Local government fighting Covid-19. *The Round Table*, *109*(3), 338-339.

Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M. (org.). (2017). *Policy capacity and governance:* assessing governmental competences and capabilities in theory and practice. Springer.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DOS/AS AUTORES/AS

Lizandro Lui: Conceituação, curadoria de dados, análise formal; Investigação; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Catarina Ianni Segatto: Conceituação, análise formal; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Carla Albert: Conceituação; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Rodrigo Santos: Conceituação, curadoria de dados, análise formal; Metodologia; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.