



UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

Faculdade de Direito



ROBERTO SERAFIM DE SOUZA JUNIOR

**ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL E PANDEMIA DA COVID-19:
ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS
PARA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.**

SÃO PAULO.

2023

ROBERTO SERAFIM DE SOUZA JUNIOR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

ORIENTADOR(A): Prof.^a Dr.^a. Tais Ramos

SÃO PAULO.

2023

ROBERTO SERAFIM DE SOUZA JUNIOR

**ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DURANTE PERÍODO DE
PANDEMIA DA COVID-19: ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS
PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA GARANTIA DOS DIREITOS
FUNDAMENTAIS.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para obtenção do título de
Bacharel no Curso de Direito da Universidade
Presbiteriana Mackenzie.

Aprovado em: ____ / ____ / _____

BANCA EXAMINADORA

PROF.^a DRA. TAIS MALLMANN RAMOS

Examinador(a):

PROF. DR. GIANPAOLO POGGIO SMANIO

Examinador(a):

PROF.^a DRA. MICHELLE ASATO JUNQUEIRA

Examinador(a):

DEDICATÓRIA

Gostaria de dedicar este trabalho a todas as famílias e crianças que sofreram grandes perdas durante o período pandêmico, tanto sob o espectro socioeconômico, quanto sob o espectro educacional. Apenas a verdadeira educação, a voltada a formar um ser humano melhor e mais completo, é a chave para nos libertar do pior tipo de prisão que pode existir, a mental. Que nós, profissionais do direito, possamos ser um instrumento de salvaguarda e concretização, garantindo o emprego de todos os melhores meios e a devida atenção a este bem elementar, para que o mesmo possa alcançar seu apogeu de libertação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus por me proporcionar esta grande oportunidade de estar aqui neste plano, podendo me desenvolver e melhorar como pessoa, tendo me cercado de pessoas brilhantes e maravilhosas que estão sempre dispostas a me auxiliar, e por estar iniciando uma carreira tão nobre a qual sempre procurarei utilizar como bússola de meus atos, o evangelho de Jesus Cristo.

Agradeço a toda minha família por me motivar e caminhar ao meu lado desde o início de tudo, sendo minha base, meu fiel suporte e o núcleo de tudo para mim. Ao meu pai, Roberto Serafim, meu melhor amigo, que me concede sempre conselhos de vida muito sábios e que me ensinou a nunca ser cruel nem covarde, nunca me render nem desistir. A minha mãe, Aline Almeida, a primeira imagem de amor e ternura que tenho em minha vida, mas também de muita força, perseverança e fibra, me ensinando que é preciso batalhar para conquistar meu lugar no mundo, porém sem me esquecer de buscar uma forma contribuir para a construção de um mundo melhor. A minha irmã, Karina Almeida, dona de um coração singular, que demonstra e ensina diversas formas de exteriorizar o amor fraterno entre irmãos que possuímos um para com o outro. E à minha namorada, Natália Rondini, minha parceira de todas empreitadas, a quem devo muito por todo o suporte emocional neste período de graduação, compreendendo os sacrifícios necessários para chegar até este momento e os tornando mais leves, sendo a responsável pelos meus mais sinceros e amorosos sorrisos.

Aproveito para também agradecer à Prof.^a Tais Mallmann Ramos, grande professora e orientadora, por acreditar em meu potencial, pela confiança, pela leveza e tranquilidade transmitidas a mim para execução do trabalho e pelos esclarecimentos e elucidações de temáticas e dilemas durante as pesquisas.

Por fim, mas não menos importante, gostaria de agradecer à Universidade Presbiteriana Mackenzie, em específico a Faculdade de Direito, pela oportunidade de estar em um ambiente que pulsa conhecimento, criatividade e colaboração. Sou grato a cada professor membro do corpo docente, à direção e a administração da faculdade, que contribuíram para a formação da pessoa que sou hoje. Uma vez mackenzista, sempre mackenzista!

ACESSO À EDUCAÇÃO INFANTIL DURANTE PERÍODO DE PANDEMIA DA COVID-19: ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS PARA GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Roberto Serafim de Souza Junior

RESUMO

O presente estudo busca analisar os resultados estatísticos obtidos das principais políticas públicas implementadas durante o período de pandemia da Covid-19 no ano de 2020, através dos dados coletados pela pesquisa Censo Escolar 2021, realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), para garantir o acesso ao direito à educação infantil, previsto na Constituição Federal de 1988. Busca apresentar e refletir sobre o lastro do direito em análise no regime jurídico nacional, bem como apresentar e refletir sobre as políticas públicas empregadas na busca pela máxima proteção à educação infantil e a promoção da universalização do acesso desse nível de ensino.

Palavras Chave: Covid-19; Direito à educação; Políticas Públicas; Acesso à educação infantil; Direito Fundamental.

ABSTRACT

This study seeks to analyze the statistical results obtained from the main public policies implemented during the Covid-19 pandemic period in 2020, through data collected by the 2021 School Census survey, carried out by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep), to guarantee access to the right to early childhood education, provided for in the 1988 Federal Constitution. protection of early childhood education and the promotion of universal access to this level of education.

Key words: Covid-19; Right to education; Public policy; Access to early childhood education; Fundamental right.

Sumário: Introdução. 1. Direito Fundamental ao Acesso à Educação no Ordenamento Jurídico Brasileiro e sua Natureza Social. 2. Políticas Públicas como Mecanismo de Garantia à Educação e sua Exigibilidade. 2.1 Elaboração e Implementação das Políticas Públicas. 2.2. Função dos 3 Poderes Frente as Políticas Públicas. 2.3. Exigibilidade das Políticas Educacionais. 3. Políticas Públicas Educacionais durante a Pandemia. 3.1. Censo escolar de 2021. 3.2. Pesquisa sobre a resposta educacional à pandemia de covid-19 no ano de 2020. 4. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

A educação é um direito humano indispensável para o pleno exercício da cidadania. Por meio dela, o indivíduo adquire conhecimentos, habilidades e valores imprescindíveis para proporcionar o devido desenvolvimento das potencialidades humanas. Na sociedade brasileira, a educação está regulamentada, primariamente, pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu artigo 6º, a educação como um direito fundamental do cidadão, dever do Estado e da família.

Mais adiante, o ensino infantil possui papel basilar para as demais etapas de estudo. Segundo a educadora e pedagoga Maria Montessori (1987)¹, o período dos 0 aos 5 anos de idade corresponde ao de “Mente Absorvente” da criança, ela busca compreender como deve portar no mundo em que vivemos o aprendendo como ele funciona. Não à toa, o Estado brasileiro, no dever de garantir a educação infantil (art. 208, IV, da CF), estabeleceu já no plano infraconstitucional a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou LDB), que, em seu art. 29, indica o objetivo da educação infantil a ser oferecida pelo Estado, qual seja: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

No entanto, para que um direito fundamental tão crucial como este seja efetivo, se faz necessário o emprego de políticas públicas para que as metas estabelecidas logrem êxito. Do contrário, de nada adiantará ter o direito posto preso à esfera das ideias e dos ideais, pois o mesmo não superará o campo teórico e se mostrará no plano real e material.

¹ MONTESSORI, MARIA. *Mente absorvente*. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

Com o advindo da pandemia do Coronavírus (SARS-CoV-2), uma nova realidade não antes imaginável se apresentou diante do Estado brasileiro, sendo necessária a instauração do estado de emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN). Ainda que a maior parte dos esforços foram destinados ao combate desta crise sanitária, há também a necessidade da continuidade do ensino, forçando uma busca por melhores políticas públicas para adaptar-se e garantir a manutenção do acesso universal nesta etapa de ensino.

Nesse sentido, o presente artigo científico busca apresentar e refletir sobre as políticas públicas educacionais de acesso à educação infantil adotadas pelo Estado durante os anos de 2020 e 2021, bem como analisar sua eficácia em sua implementação para a garantia o direito fundamental. A metodologia utilizada neste trabalho foi qualitativa, a partir de análise documental e bibliográfica, tendo como problema de pesquisa a seguinte pergunta: qual foi a eficácia na implementação das políticas públicas educacionais adotadas no período de pandemia para garantir direito ao acesso à educação?

O objetivo geral do presente trabalho é o de buscar elucidar a temática e tentar responder a questão proposta como problema, sem pretensão alguma de esgotar o tema, através dos objetivos específicos de: a) reafirmar o direito fundamental de natureza social à educação; b) necessidade da exigibilidade de suas políticas públicas; c) analisar fontes documentais, tais como o censo da educação básica de 2021, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)², referente às políticas adotadas.

1 DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À EDUCAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA NATUREZA SOCIAL

O preâmbulo de nossa Carta Magna, ainda que sem força normativa ou sem possibilidade de servir como parâmetro de validade no controle de constitucionalidade (STF-ADI 2.076-5)³, de acordo com a doutrina majoritária, pode ser considerado como vetor interpretativo, dado se tratar de um documento que expressa as intenções do diploma que precede. Assim sendo, podemos observar que a vontade do Constituinte Originário, ao instituir

² INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Censo Escolar, 2021. Brasília: MEC, 2021.

³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Plenário. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 2.076-5/AC. Relator: Ministro Carlos Velloso. Decisão unânime. Brasília, 15.08.2002. DJU de 08.08.2003. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=375324>>. Acesso em 10.04.2023.

um Estado Democrático de Direito, era de assegurar o exercício dos direitos sociais, bem como promover a igualdade material.

Com este intuito de proteção aos direitos individuais de primeira dimensão, bem como também a proteção e efetivação dos direitos sociais de segunda dimensão, a República Federativa do Brasil foi fundada sobre o princípio da dignidade da pessoa (art. 1º, inciso III, da CRFB/88) e possui como parte de seus objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, assim como promover o bem de todos (art.3º, incisos I e IV, da CRFB/88).

Tendo em vista o caráter social do Estado Democrático de Direito, segundo Clarice Seixas Duarte⁴

O papel de destaque conferido aos direitos fundamentais como um todo em nosso sistema desautoriza qualquer tentativa de negar ou esvaziar a natureza jurídica dos direitos sociais, como se estes não fossem verdadeiros direitos, mas meros conselhos ou exortações ao legislador. Tal esvaziamento, ademais, obstaría, ainda, a concretização dos objetivos de justiça social, explicitamente enunciados no artigo 3º (especialmente incisos I e III).

Outrossim, servindo como fontes inspiradoras para a promover o direito à educação: o art. 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; art. 13 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 e ratificado pelo Brasil em 1992 através do Decreto Legislativo n. 592/92; assim como pelas Constituições da Alemanha, de 1949; a Constituição da República Portuguesa, de 1976; e a Constituição Espanhola, de 1978; a Constituição brasileira consagrou em seu art. 6º, Título II, Capítulo II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, a garantia do direito à educação. Percebe-se que, ainda que haja certa divergência doutrinária quanto o fato de os direitos sociais, e por conseguinte a educação, serem direitos fundamentais, divergência essa ocasionada pelo uso da expressão “direitos e garantias individuais” no artigo 60, § 4º, inciso IV, da CRFB/ 88, que elenca as cláusulas pétreas, segundo Clarice Seixas Duarte⁵

(...) apesar de conferir caráter de cláusula pétrea apenas aos “direitos e garantias individuais”, em detrimento dos demais direitos fundamentais, deve ser interpretado de forma mais ampla, devendo abarcar os direitos sociais previstos em nossa Constituição. Tal posicionamento justifica-se pelo fato de os direitos sociais receberem, em nosso ordenamento, “(...) uma garantia tão elevada e reforçada que lhes faz legítima a inserção no mesmo âmbito conceitual da expressão direitos e garantias individuais do art. 60. Fruem, por conseguinte, uma intangibilidade que os coloca inteiramente além do alcance do poder constituinte ordinário, ou seja, aquele poder constituinte derivado, limitado e de segundo grau, contido no interior do próprio

⁴ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educação & Sociedade [online]. 2007, v. 28, n. 100 [Acessado 01 novembro 2022], p. 691-713.

⁵ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educação & Sociedade [online]. 2007, v. 28, n. 100 [Acessado 01 novembro 2022], p. 691-713.

ordenamento jurídico. (Bonavides, 2000, p. 594-595)”.

Mais adiante na Constituição pátria, Título VIII, Da Ordem Social Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, a luz do art. 205, temos que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Em continuidade, o art. 206 da Constituição Federal estabelece que são princípios que devem orientar a ação administrativa dos entes federados no sentido da concretização do direito à educação, dentre outros, a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e a garantia do padrão de qualidade (inciso VII).

Não suficiente, a luz do art. 208, caput e incisos I, indicam que o dever do Estado para com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Ademais, os parágrafos 1º e 2º do mesmo dispositivo constitucional indicam que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, podendo até, caso não haja o oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, a autoridade competente deve ser responsabilizada.

Nesse sentido, Emerson Garcia⁶ afirma que

Em relação ao direito à educação fundamental, nos parece incontroverso tratar-se de uma parcela integrante do mínimo existencial, não só por suas características intrínsecas como em razão de sua importância para a concreção de outros direitos necessários a uma existência digna. Como vimos, há muito a educação fundamental foi incorporada aos tratados e convenções internacionais, isto sem olvidar a sua paulatina inserção nos ordenamentos de inúmeros Estados, inclusive o Brasil. Neste País, aliás, os textos constitucionais, a contar do primeiro, sempre lhe fizeram certa deferência. Além dos prismas da universalidade e do historicismo, a Carta de 1988 a erigiu à condição de direito subjetivo público, o que em muito reduz a abstração que sempre circunda os limites do mínimo existencial e afasta a possibilidade de que sua oferta seja postergada ou negada.

Isto posto, percebe-se que nosso diploma constitucional reconhece o direito à educação como um direito fundamental que possui natureza tanto individual, visto que o acesso de um indivíduo a um sistema educacional de qualidade permite o seu desenvolvimento pessoal e profissional, mas essencialmente social, pois se refere ao direito de toda a sociedade a um sistema educacional que contribui para o desenvolvimento social e econômico do país e na

⁶ GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. Revista Jurídica Virtual - Brasília, vol. 5, n. 57, fev. 2004, p. 27.

formação de cidadãos capazes de participar ativamente na vida política, social e econômica, garantido para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e democrática.

Quanto a natureza social da educação, segundo Jaeger⁷, a educação

(...) não é uma propriedade individual, mas pertence por essência à comunidade. O caráter da comunidade imprime-se em cada um de seus membros e é no homem, muito mais do que nos animais, fonte de toda a ação e de todo comportamento. Em nenhuma parte o influxo da comunidade nos seus membros tem maior força que no esforço constante de educar, em conformidade com seu próprio sentir, cada nova geração. A estrutura de toda a sociedade assenta nas leis e normas escritas e não escritas que a unem e unem seus membros.

Passando para o plano infraconstitucional, o Poder Constituinte Derivado, no dever de reafirmar e cumprir com a garantia do acesso à educação básica obrigatória (art. 208, I, da CRFB/88), estabeleceu principalmente as seguintes bases legais: arts. 4º e 53 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90), que estabelece a proteção integral da criança e do adolescente, incluindo o direito à educação, e determina que o Estado deve assegurar a oferta de educação pública e gratuita, priorizando o atendimento às crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou LDB (Lei nº 9.394/96), estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, definindo os princípios e objetivos da educação no Brasil e regulamentando a educação básica e superior; o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), que estabelece 20 metas educacionais, abrangendo desde a educação infantil até a pós-graduação, e tem como objetivo promover a melhoria da qualidade da educação em todo o país; o FUNDEB (Lei nº 14.113/2020), que atua como mecanismo de financiamento da educação básica pública no Brasil, destinado a garantir recursos para a educação em todos os estados e municípios brasileiros; e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), que estabelece a reserva de vagas para estudantes de escolas públicas, pretos, pardos e indígenas (PPI) em universidades e institutos federais, visando à democratização do acesso ao ensino superior.

No âmbito da LDB, cabe o destaque ao art. 3º, inciso I, que versa sobre o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, assim como o art. 29 indica o objetivo da educação infantil a ser oferecida pelo Estado, qual seja: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

⁷ JAEGER, W.W. Paidéia: a formação do homem grego. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

À vista disso, compreendendo que o ordenamento jurídico brasileiro garante o acesso à educação, bem como o contínuo e ininterrupto desenvolvimento, e que se trata de um direito fundamental de natureza social⁸, José Joaquim Gomes Canotilho⁹ leciona que o mesmo acaba por possuir função de prestação social, por:

(i) ser exigível diretamente como um direito social originário; (ii) sua formalização deve ser prescrita pela via legislativa, sob pena de omissão constitucional, além de exigir a participação igual nas prestações criadas pelo legislador e, por fim, (iii) tem uma dimensão objetiva que vincula o poder público a criar “políticas públicas socialmente ativas”, com instituições, serviços e fornecimento de prestações.

Reforça-se a ideia de que um direito fundamental tão crucial como o da educação seja efetivo, se faz necessário o emprego de políticas públicas para que as metas estabelecidas logrem êxito. Do contrário, conforme aduz Ferdinand Lassalle: “De nada servirá o que se escrever numa folha de papel, se não se justifica pelos fatos reais e efetivos do poder”¹⁰.

Neste contexto, faz-se necessário um breve esclarecimento do que são políticas públicas e onde as mesmas se inserem no ordenamento jurídico.

2 POLITICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE GARANTIA À EDUCAÇÃO E SUA EXIGIBILIDADE

Fazendo parte da seara de estudos da ciência política, as políticas públicas passaram a ser introduzidas e compreendidas como uma categoria jurídica normativa, semelhante às regras e princípios. Tal entendimento iniciou-se com Ronald Dworkin, em 1970, por sua obra *Talking Rights Seriously*, que afirmava que a política pública seria uma categoria jurídica normativa pois possuía uma forma de atuação a fim de inteirar e concretizar as regras e os princípios. Segundo Ronald Dworkin (1970), “Princípios são proposições que descrevem direitos; políticas (policies) são proposições que descrevem objetivos”¹¹.

⁸ DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade* [online]. 2007, v. 28, n. 100 [Acessado 01 novembro 2022], p. 691-713. Disponível em: Epub 29 Out 2007.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 408-409.

¹⁰ LASSALLE, F. *A essência da Constituição*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2000, p.37.

¹¹ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Traduzido por Nelson Boeira. 3. ed. 2 tiragens. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

No Brasil, Fábio Konder Comparato, a partir da década de 80, passou a interpretar e disseminar o conceito jurídico das políticas públicas como ferramenta para implementação dos direitos fundamentais, atendendo assim ao propósito de existir de um Estado Social. Não obstante, definiu que política pública é “(...) uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”¹².

Ressalta-se que, a necessidade de uma política pública advém de um anseio da sociedade, portanto, de um interesse coletivo, na concretização de determinado direito fundamental. Evidente é a crucialidade, por conseguinte, de entendermos o posicionamento no ordenamento jurídico das políticas públicas como concretizador de direitos fundamentais. Segundo ilustra Gianpaolo Poggio Smanio¹³:

Estabelecer as Políticas Públicas como uma categoria normativa, responde a estes anseios. Tanto na disposição dos objetivos, como na formulação do processo de seu alcance, na organização e realização das atividades necessárias para que seja desenvolvida. Estas atividades perpassam todas por assegurar os direitos e suas garantias e efetivá-los. Portanto, Cidadania e Políticas Públicas são realidades jurídicas que devem estar interligadas em sua existência e legitimidade.

Sendo assim, podemos observar primariamente que as políticas públicas possuem como matriz o impulso do governo para retirar a máquina pública da inércia ao constatar a necessidade da afirmação de um direito fundamental pendente de implementação ou aprimoramento, passando a utilizar os recursos a sua disposição para melhor atender a sociedade. Através de diversos meios distintos, e por vezes estranho ao direito, estes possuem respaldo jurídico para sua implantação.

Para melhor compreensão, Maria Paula Dallari Bucci¹⁴ nos traz que as políticas públicas possuem como elementos conceituais: programa, ação-coordenação e processo, que atuam como referências objetivas que elucidam a ação estatal. Não obstante, segundo a doutrinadora, podemos entender que política pública

é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

¹² COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 86, n. 737, p. 44-45, mar. 1997.

¹³ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins ; BRASIL, Patrícia Cristina. O Direito na fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas & Letras, 2015. 1-5 p.

¹⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito seminário. São Paulo: Saraiva, p.39, 2006.

Isto posto, as políticas públicas referem-se ao conjunto de ações, coordenando os recursos e esforços dos agentes envolvidos que, através uma série metódica de atos com início e fim, instituem programas desenvolvidos pelo governo para solucionar problemas sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais, visando o bem-estar da sociedade como um todo. Estas são criadas e implementadas por todas as esferas governamentais, federal, estadual e municipal, assim como por outras organizações do setor público e, por muitas das vezes, envolvendo a participação da sociedade civil.

Nesse sentido, observa-se que essas intervenções estatais que buscam garantir a realização dos direitos fundamentais dos cidadãos, como o acesso à educação por exemplo, se manifestam por meio de leis, regulamentações, programas sociais, investimentos em infraestrutura, incentivos fiscais entre outros instrumentos que estejam ao alcance do Estado. É importante ressaltar que as diferentes formas de implementação de políticas públicas podem ser combinadas e adaptadas de acordo com as necessidades e características específicas de cada política, não se esgotando em formas tradicionais jurídicas (norma, contrato, processo etc.).

2.1 Ciclo das políticas públicas

Pertinente se faz destacar o subtópico proposto, uma vez que os quatro elementos considerados essenciais para a configuração da política pública se relacionam entre si de forma variada, dependendo da necessidade da série de etapas e atividades distintas expressadas no modelo de ciclo das políticas públicas.

As etapas do ciclo das políticas públicas de identificação dos problemas e planejamento, implementação, avaliação dos resultados e fiscalização e controle, servem para orientar e organizar o processo de tomada de decisão política, desde a identificação do problema até a revisão e reformulação da política. Elas ajudam a garantir que as políticas sejam desenvolvidas e implementadas de maneira sistemática e coerente, considerando as diferentes perspectivas, recursos e interesses envolvidos. Evidente que cada etapa possui extrema importância, por isto, iremos brevemente apresentar os conceitos de cada etapa e quais são os atos praticados nela, afim de que possamos ter em mente para as análises a serem feitas adiante neste trabalho.

A primeira etapa do ciclo, a de identificação do problema e planejamento, tendo como respaldo o art. 174 da CRFB/88, próprio nome indica que envolve a constatação de uma dificuldade que exige uma resposta política, realizando-se levantamento de subsídios multidisciplinares para melhor dimensionamento do problema, estabelecendo-se as prioridades

e objetivos a serem atingidos e as melhores formas técnicas, científicas, jurídicas e financeiras a serem aplicadas de forma que sirvam como parâmetro para a execução da política.

A segunda etapa do ciclo, a da implementação, parte tendo como base os princípios, as diretrizes, as metas quantificadas e os prazos que foram estipulados na etapa anterior. Ressalta-se que não se trata aqui de uma única ação do Estado, mas sim o conjunto de atos legislativos, administrativos e financeiros necessários para o cumprimento do plano estabelecido. Nesse sentido, cria-se a estrutura jurídica necessária para implementação da política, como: leis, decretos regulamentares ou normativos; decretos ou portarias de execução; e atos ou contratos administrativos.

Já a terceira etapa, a de avaliação dos resultados, possui como objetivo analisar o desempenho da política, a avaliado para verificar se está alcançando os resultados esperados. Coletados os dados, os mesmos podem ser utilizados de forma a promover uma melhoria contínua de processos e resultados até então alcançados, ajustando a política ou, por vezes, tomando a decisão sobre sua continuidade ou interrupção.

Por fim, a quarta etapa, a de fiscalização e controle, envolve o monitoramento e avaliação contínua da implementação e dos resultados das políticas públicas por parte da sociedade civil, pelos Tribunais de Contas e viabiliza o controle judicial, para garantir que elas estejam sendo executadas de maneira adequada e efetiva.

O envolvimento da sociedade civil na fiscalização e controle se dá por meio de mecanismos de participação popular, como conselhos, audiências públicas, entre outros.

Já os Tribunais de Contas analisam de forma detalhada as contas e processos de gestão dos recursos financeiros destinados à implementação das políticas públicas, sendo que a auditoria pode ser realizada por órgãos de controle interno ou externo, como o próprio Tribunais de Contas ou agências de auditoria.

Quanto ao controle judicial, se dá primariamente com a atuação do Ministério Público (MP) que, conforme suas atribuições previstas em nossa Carta Magna (arts. 127 e 129), Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/93), Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/93), por disporem de “um leque de atribuições e garantias que lhes permitem contribuir para a implementação de políticas públicas voltadas para a efetividade dos direitos fundamentais”¹⁵, provocam o Poder Judiciário para a devida implementação da política pública que vise garantir efetivamente um direito fundamental.

¹⁵ DE OLIVEIRA, Luciano Moreira. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. Brasília: Revista de Informação Legislativa, 2013. p. 238.

Desta forma, a elaboração de uma política pública, por meio de um planejamento estruturado e pragmático de soluções para os anseios sociais, possui o intuito de promover a transparência e a participação pública, melhorar a efetividade e eficiência das políticas e reduzir a possibilidade de falhas.

2.2 Função dos três poderes frente as políticas públicas

Indo adiante, evidente que dado as peculiaridades de cada um dos poderes que a República Federativa do Brasil possui, o papel que cada um desempenha é distinto, no entanto, se complementam de certa forma a fim de que o resultado final seja alcançado.

O Poder Executivo possui como função primária administrar os recursos e bens públicos com o objetivo de promover e garantir o bem estar social, sendo, portanto, responsável por elaborar e implementar as políticas públicas. Por meio da discricionariedade administrativa, o mesmo fixa metas e diretrizes a serem alcançadas; opta por meios a serem empregados para alcançar as metas estipuladas; defini a alocação de recursos necessários, elaborando Projetos de Lei Orçamentárias para efetivação da política; tudo em conformidade com as prioridades constitucional e internacionalmente previstas.

Já o Poder Legislativo, que possui função primária legislar, cabe criar as leis e medidas legislativas a fim de construir o respaldo e a infraestrutura jurídica que viabilize a maximização dos resultados pretendidos pela política pública. Não obstante, possui como atribuição a aprovação dos projetos de lei orçamentária apresentados pelo Poder Executivo, analisando e fiscalizando se efetivamente priorizam a implementação dos direitos sociais.

Por fim, o Poder Judiciário, responsável por interpretar as leis e julgar as ações relacionadas às políticas públicas, deve garantir, quando provocado, que as políticas públicas estejam em conformidade com a Constituição e o ordenamento jurídico infraconstitucional, tomando excepcionalmente medidas judiciais para correção de qualquer inadequação delas para devida efetivação do direito.

2.3 Possibilidade da exigibilidade das políticas públicas educacionais e a reserva do possível

As políticas públicas, conforme vem sendo tratadas neste presente trabalho, podem ser entendidas como categoria jurídica normativa pois possuía uma forma de atuação a fim de inteirar e concretizar as regras e os princípios, tirando-os do papel e levando o direito ao plano

real. Ademais, compete principalmente aos Poderes Legislativos e Executivos, idealizar, elaborar, planejar e implementar as políticas públicas necessárias.

No entanto, quando tratamos da pauta de exigibilidade das políticas públicas, em especial das educacionais, estamos a tratar da possibilidade de acionar o Poder Judiciário para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais à educação previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Conforme pode-se observar de antemão, a realidade que se apresenta pode acabar gerando certos conflitos na teoria da separação dos poderes, pois envolve a intervenção de um poder na atividade primária dos demais. Porém, como já vem sendo tratado na doutrina, assim como pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, tal ato não apenas é legítimo, como também necessário para o devido cumprimento dos direitos fundamentais.

A Constituição Federal estabelece em seu art.3º, incisos I e IV, que o Estado brasileiro possui como objetivos aplicar esforços para alcançar uma sociedade livre, justa e solidária, assim como promover o bem de todos. Não obstante, o art. 5º, XXXV, da CRFB/88, que veda a exclusão da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou ameaça a direito, e §1º do art. 5º, da CRFB/88, que nos traz a imediata aplicação dos direitos e garantias fundamentais. Tais dispositivos constitucionais servem como lastro para basear a excepcionalidade de o Poder Judiciário poder assumir, ainda que temporariamente, a atribuição de formular e implementar uma política pública.

Tal ação intervencionista não viola a discricionariedade administrativa, esta que se refere à forma que a Administração Pública se utiliza do poder que exerce em seus atos administrativos com a finalidade de atender as necessidades públicas, pois no caso em tela, tratando-se de um direito fundamental, previsto no art.6º da CRFB/88, a luz do princípio da dignidade da pessoa humana, configura-se uma matéria do mínimo existencial de um ser humano. Portanto, o Estado não pode eximir-se de prestar tal serviço pois iria contra sua própria razão de existir, qual seja, a promoção do bem-estar do homem, no qual inicia-se assegurando as condições de sua própria dignidade.

Neste presente diálogo, não poderia faltar à análise tema de crucial importância, que é a “reserva do possível”¹⁶. Os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) exigem uma prestação positiva do Estado, portanto, exigindo uma ação do mesmo e, sempre, tendo custo oneroso para seu cumprimento.

Nesse sentido, Ana Paula De Barcellos (2002)¹⁷ nos destaca que é evidente que os

¹⁶ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The Cost of Rights*. New York, Norton, 1999.

¹⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, p. 245-246, 2002.

recursos são escassos e é necessário o contingenciamento destes para uma administração dos recursos públicos de forma proba. No entanto, a razão pela qual o Estado obtém recursos é para empregá-los em obras, serviços ou outro tipo de política pública que venha garantir os objetivos fundamentais da Carta Magna, quais sejam, além de proteção aos direitos individuais, fornecer meios para que cada indivíduo possua condições mínimas de existência.

Não suficiente, ao constatar-se este mínimo existencial, de plano estabelece-se os alvos prioritários dos gastos públicos, sendo, portanto, possível coexistirem o mínimo existencial e a reserva do possível, uma vez que apenas depois de atingi-los é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes.

Assim sendo, é evidente que o Poder Judiciário, no uso de suas incumbências excepcionais, deve respeitar a discricionariedade da administração pública, assim como levar em consideração a escassez dos recursos para implementação de certas políticas públicas. No entanto, tratando-se de direitos fundamentais, a exigibilidade não só é possível como também é necessária para que haja de fato o reconhecimento dos preceitos fundamentais como direitos que são, correspondendo ao mínimo existencial para que haja respeito à dignidade da pessoa humana.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS DURANTE A PANDEMIA

Partindo destes conceitos, vislumbra-se que com o advindo da pandemia do Coronavírus (SARS-CoV-2), uma nova realidade não antes imaginável se apresentou diante do Estado brasileiro, sendo necessária a instauração do estado de emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN). Ainda que a maior parte dos esforços foram destinados ao combate desta crise sanitária, o mínimo existencial para o ser humano, bem como sua dignidade, permanece sendo crucial, havendo, portanto, a necessidade da continuidade dos demais direitos sociais, e mais precisamente, o ensino. Fica evidente que o Estado, em uma posição singular, encontrou-se forçado em buscar melhores políticas públicas para adaptar-se e garantir a manutenção do acesso universal à educação.

Grandes prejuízos que ainda não são possíveis de serem mensurados, ocorreram durante o período de pandemia na educação e ainda ocorrem. Não apenas no Brasil, mas no mundo como um todo. Segundo a Unesco - Organização das Nações Unidas para Educação,

Ciência e Cultura¹⁸

O fechamento das escolas acarreta altos custos sociais e econômicos para as pessoas nas diferentes comunidades. Seu impacto, porém, é particularmente grave para os meninos e as meninas mais vulneráveis e marginalizados, assim como para suas famílias. As perturbações resultantes daí exacerbam as disparidades já existentes nos sistemas educacionais, mas também em outros aspectos de suas vidas, incluindo: aprendizagem interrompida; má nutrição; confusão e estresse para professores; pais despreparados para a educação à distância em casa; desafios na criação, manutenção e melhoria do ensino a distância; lacunas no cuidado às crianças; altos custos econômicos; pressão não intencional nos sistemas de saúde; maior pressão sobre as escolas e sobre os sistemas educacionais que permanecem abertos; aumento das taxas de abandono escolar; maior exposição à violência e à exploração; isolamento social e desafios para mensurar e validar a aprendizagem.

Tendo em vista este quadro da pandemia da Covid-19, os Estados e Municípios passaram a editar decretos e outros instrumentos legais e normativos para o enfrentamento da emergência de saúde pública, estando, entre elas, a suspensão das atividades escolares.

Na tentativa de mitigar logo de plano os impactos, o Ministério da Educação (MEC) tomou as providências de criar do Comitê Operativo de Emergência (COE); implementar o sistema de monitoramento de casos de coronavírus nas instituições de ensino; destinar alimentos da merenda escolar diretamente aos pais ou responsáveis dos estudantes; disponibilizar cursos de formação de professores e profissionais da educação por meio da plataforma AVAMEC – Ambiente Virtual de Aprendizagem do Ministério da Educação; disponibilizar curso on-line para alfabetizadores dentro do programa Tempo de Aprender; e reforçar materiais de higiene nas escolas por meio de recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) para as escolas públicas a serem utilizados na volta às aulas;

Em 18 de março de 2020, o Conselho Nacional de Educação (CNE) veio pacificar o entendimento para às redes de ensino, de todas as etapas, trazendo a necessidade de reorganizar as atividades acadêmicas por conta de ações preventivas à propagação da COVID-19. Nesse sentido, os Conselhos Estaduais de Educação de diversos estados e vários Conselhos Municipais de Educação emitiram resoluções e/ou pareceres orientativos para as instituições de ensino pertencentes aos seus respectivos sistemas sobre a reorganização do calendário escolar e uso de atividades não presenciais.

Tendo em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional aprovou o Decreto Legislativo nº 6 que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020, em 1º de abril de 2020, o Governo Federal editou a Medida Provisória nº 934 que

¹⁸ Unesco (2020). Consequências adversas do fechamento das escolas.

estabelece normas excepcionais para o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.

Por outro lado, no uso de suas atribuições de órgão normativo e estruturador da educação nacional, conforme aduz o § 1º do artigo 9º da Lei nº 9.394/96, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional” (LDB), vale destacar os seguintes documentos emitidos pelo CNE: a) Parecer CNE/CP nº 5, de 28 abril de 2020, que tratou da “reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19”; b) Parecer CNE/CP nº 9, de 8 de junho de 2020, que retomou essa temática, com o reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020; e c) Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que definiu “Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia”.

Vale aqui o destaque ainda mais especificamente ao parecer nº 11 do CNE, ao qual afirma que o retorno gradual em geral, priorizaria o retorno dos alunos menores (educação infantil e ensino fundamental anos iniciais) devido à falta de maturidade desses alunos para atividades não presenciais e da necessidade de os pais voltarem ao trabalho.

Ademais, com intuito de conferir lastro normativo para criação e implementação das políticas governamentais, promulgou-se apenas em 18 de agosto a Lei nº 14.040/2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6/2020.

Quanto à Lei nº 14.040/2020, pertinente ao trabalho aqui apresentado, cabe o destaque ao art.2º, I e §4º, I, os quais trazem a possibilidade de atividades não presenciais e dispensa, na educação infantil, obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de trabalho educacional e do cumprimento da carga horária mínima anual previstos no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394/96, devendo o sistema responsável fornecer meios para professores e alunos o acompanhamento das atividades (art.2º, §5º).

Para viabilizar a realização de atividades não presenciais na Educação Infantil, conforme disposto no art. 2º da Lei nº 14.040/2020, o CNE emitiu em 06/10/2020 o parecer nº15/2020, no qual principalmente: a) reafirma a dispensa do cumprimento do mínimo de dias de trabalho educacional e do cumprimento da carga horária mínima anual (art.2º, I, do Parecer CNE/CP nº 15/2020); b) preconiza que as secretarias de educação e as instituições escolares devem elaborar orientações/sugestões aos pais ou responsáveis sobre atividades que possam ser realizadas com as crianças em seus lares, durante o período de isolamento social, sendo que,

para crianças de Pré-Escola (4 e 5 anos), as atividades não presenciais devem indicar atividades de estímulo, leitura de textos pelos pais ou responsáveis, desenho, brincadeiras, jogos, músicas infantis e até algumas atividades em meios digitais quando for possível, transformando os momentos cotidianos em espaços de interação e aprendizagem que fortaleçam o vínculo e potencializem dimensões do desenvolvimento infantil que possam trazer ganhos cognitivos, afetivos e de sociabilidade (art. 16, caput e §3º, do Parecer CNE/CP nº 15/2020); c) que as atividades devem priorizar o estímulo cognitivo e socioemocional e experiências lúdicas com espaço para brincadeiras e estimulação de habilidades específicas propostas nos campos de experiência pela BNCC; e d) que os sistemas de ensino e as instituições escolares de Educação Infantil devem assegurar que as crianças e os professores tenham acesso aos meios necessários para realização das atividades não presenciais, considerando as habilidades específicas das crianças para a utilização das tecnologias de informação e comunicação (art. 17, §4º, do Parecer CNE/CP nº 15/2020).

Nesse sentido, resta cristalino que houve (e ainda há) a necessidade de uma resposta célere e efetiva do Estado frente a esta grave situação, buscando a pronta normalização das operações e da qualidade. Diversas políticas públicas foram realizadas, as quais passaremos a analisar e verificar o efetivo funcionamento dos programas adotados e destacar os aspectos críticos do desenho jurídico empregado.

3.1 Censo escolar de 2021

Instituído pelo Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, o Censo Escolar é realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) anualmente, tendo como regime a colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica (arts. 1º e 2º, do Decreto nº 6.425/2008). Não suficiente, as autoridades do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com suas respectivas competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas para o censo escolar, assim como o representante legal do estabelecimento privado no limite de suas atribuições institucionais.

Nesta linha, analisaremos os dados coletados através do levantamento geral do panorama educacional brasileiro, através do Censo Escolar de 2021 (INEP, 2021), a qual fornece as estatísticas das condições de oferta e atendimento do sistema educacional brasileiro para a educação básica (ensino infantil, ensino fundamental e ensino médio).

Conforme o art. 4º do Decreto nº 6.425/2008, a prestação de informações para o censo escolar é obrigatória para todos os estabelecimentos públicos e privados, possuindo assim a pesquisa o parâmetro da situação observada na data de referência da pesquisa, que, conforme a Portaria Inep nº 200/2021, foi definida como a última quarta-feira do mês de maio de 2021. Conforme indicado no resumo técnico da referida pesquisa, a partir da data de referência, os diferentes atores nas secretarias de educação municipais e estaduais e os informantes nas escolas se mobilizam para prestarem as informações requeridas, com atenção às ações solicitadas nas diferentes fases da pesquisa.

Tendo contado com a participação 221,1 mil estabelecimentos de ensino de educação básica, entre os quais 178,4 mil eram escolas ativas, o levantamento foi dividido em quatro capítulos principais, quais sejam: matrículas, docentes, escolas e gestores. O presente trabalho procurará aprofundar-se no capítulo 3 das escolas, e mais especificamente no subtópico 1.3.6, que versa sobre a resposta educacional à pandemia de Covid-19 no ano de 2020.

3.2 Pesquisa sobre a resposta educacional à pandemia de covid-19 no ano de 2020

Possuindo o objetivo de compreender os impactos que a pandemia causou no sistema educacional brasileiro no ano de 2020 e identificar: as informações acerca da suspensão das aulas presenciais; as estratégias e ferramentas adotadas no desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem; os ajustes no calendário escolar e o retorno às atividades presenciais no ano letivo de 2020; assim como as medidas sanitárias adotadas pelas escolas; o levantamento das políticas públicas empregadas foi conduzido por meio de questionário suplementar, as respostas foram coletadas através do via Sistema Educacenso, durante a segunda etapa do Censo Escolar 2020 e os dados publicados em 2021.

Destarte, 168.739 escolas, o que corresponde a 94% do total de escolas da educação básica em 2020, responderam a referida pesquisa suplementar, sendo 134.606 da rede pública (97,2% do total nacional de escolas públicas) e 34.133 são da rede privada (83,2% das escolas privadas do País). Ademais, o percentual de respondentes nas escolas urbanas foi de 92,6% e da área rural de 97,1%, sendo possível obter um bom parâmetro para observação devido aos diferentes espectros de realidades mapeados.

A suspensão das atividades acadêmicas ocorreu em 99,3% das escolas participantes, tendo sido a média nacional de suspensão das aulas presenciais de 279 dias. Considerando somente a rede pública, a média foi de 287 dias, enquanto a média da rede privada foi de 248

dias.

Uma das ações adotadas pelos gestores de instituições de ensino público para manutenção das atividades pedagógicas foi a adoção de aulas não presenciais. Cerca de 145.654 escolas utilizaram ferramentas on-line para o desenvolvimento de suas atividades acadêmicas, sendo por plataformas desenvolvidas pelo próprio poder público, ou por plataformas de terceiros. Na seara municipal, a qual prioritariamente inclui as primeiras etapas da educação básica, apenas 31,9% adotaram a transmissão de aulas síncronas, enquanto que 50,5% das escolas optaram por deixar aulas gravadas.

Tais dados apresentados pelo INEP, somados aos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Covid-19¹⁹, realizada em novembro de 2020, na qual, dos estudantes de 6 a 17 anos que estavam sem atividades presenciais na rede pública, 12,4% relataram não terem recebido atividades escolares (por exemplo, aulas on-line, deveres, estudos dirigidos, entre outras) na última semana, expressam de forma clara e inequívoca a defasagem na infraestrutura de internet nas escolas municipais para melhor assistir tanto aos profissionais da educação, quanto aos alunos. Segundo o estudo, por conta desta falta de infraestrutura, 396,8 mil crianças com faixa etária para frequentar a Pré-escola em 2019 estavam fora do sistema educacional, em 2021 por conta da pandemia, este número aumentou para 702,7 mil.

Estes números alarmantes ainda se agravam mais quando analisamos os dados levantados pelo estudo Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - um Alerta sobre os Impactos da Pandemia da Covid-19 na Educação, realizado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em parceria com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec)²⁰. Segundo o estudo, em 2019, aproximadamente 1,1 milhão de crianças e adolescentes, com idade entre 4 e 17 anos, estavam fora da escola, o que representava 2,7% dessa população. Já em 2020, tendo já os reflexos da pandemia, este número saltou para 1,5 milhão. Somando-se a eles, 3,7 milhões de crianças e adolescentes da mesma faixa etária estavam matriculados, mas não tiveram acesso a nenhuma atividade escolar, seja impressa ou digital e não conseguiram se manter aprendendo em casa. No total, 5,1 milhões ficaram sem acesso à educação.

A alternativa a este problema seria a de fornecer acesso gratuito ou subsídio à internet para os alunos, bem como disponibilizar equipamentos eletrônicos para uso dos discentes. No entanto, apenas 2% dos municípios ofertaram auxílio internet para sua rede de ensino e 4,3%

¹⁹ IBGE/PNAD Contínua Covid-19. Brasília, 2021.

²⁰ UNICEF, Brasil; CENPEC, Educação. Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Brasília, 2021.

adotaram a medida de disponibilizar equipamentos. Desta forma, considerando que segundo o IBGE, cerca de 3,6 milhões de estudantes se quer possuíam acesso à internet no Brasil no ano de 2021, e 94,7% deste montante se encontra na rede de ensino público, resta evidenciado a falta de universalidade no acesso à educação e, por conseguinte, uma clara falha no programa adotado a fim de buscar normalizar o devido aprendizado dos discentes.

Ainda que possamos considerar atividades pedagógicas sendo enviadas por meios mais tradicionais, conforme pudemos observar pelas pesquisas anteriormente citadas, muitas crianças ficaram completamente desassistidas, e a falta de conectividade nos tempos atuais demonstra uma ineficiência que causou graves prejuízos ao direito fundamental e tão basilar que é a educação.

Por outro lado, contando apenas com os alunos que de fato conseguiram acesso às formas virtuais de desenvolvimento de atividades acadêmicas, tendo em vista a maioria das escolas ter relatado o uso de plataformas educacionais e aulas remotas (síncronas ou assíncronas), segundo a PNAD Covid-19, 33,8 % dos alunos de 6 a 17 anos da rede pública que receberam algum evento estudaram por quatro dias ou menos na última semana. Não suficiente, o percentual de alunos de escolas públicas que gastam menos de duas horas diárias aos estudos foi de 46,5% (IBGE, 2021). Isto acaba por nos levar a outra ação que se viu necessária tomar para solução desta questão, os ajustes na data de término do ano letivo de 2020 e retorno às atividades presenciais.

A fim de que não houvesse retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento, e não houvesse a perda do vínculo com a escola e por conseguinte abandono e aumento da evasão escolar, cerca de 46,7% das escolas públicas municipais avaliaram como necessário reordenar a programação curricular, aumentando, por exemplo, os dias letivos e a carga horária do ano letivo de 2021, para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior.

No entanto, destaca-se que os ajustes realizados nos calendários escolares, que eram facultados a cada secretaria de educação do respectivo ente, a fim de melhor atender às suas limitações e necessidades, demonstram condições desiguais de planejamento, execução e infraestrutura destes estabelecimentos de ensino. Por exemplo, nas regiões Norte e Nordeste, a utilização dos ajustes ocorreu em cerca de 61,6% dos estabelecimentos públicos. De outro prisma, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o número de escolas públicas que informaram ter realizado ajustes na data de término do ano letivo de 2020 foram de 37,2%, 29,1% e 21,1%, respectivamente.

Como já suscitado anteriormente, o art. 6º de nossa Carta Magna instituiu a educação como um direito fundamental social, ao qual o Estado assume a responsabilidade de empregar recursos humanos, financeiros, logísticos e de infraestrutura para a regular garantia ao acesso a este direito, conforme podemos também extrair do art. 205, da CRFB/88.

Não obstante, este acesso à educação não advém com meramente abertura de matrículas para as instituições de ensino público, o art. 206, VII, da CRFB/88, nos traz que é assegurado um padrão de excelência e qualidade no ensino, não sendo, portanto, apenas necessário garantir uma vaga na instituição de ensino, mas também que este ensino seja bom de fato²¹. Este preceito constitucional é reafirmado no art. 3º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e destrinchado de forma mais precisa através do art. 4º, IX, no qual traz a definição do que são padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

No caso em tela, percebe-se que as políticas públicas empregadas pelo Estado, por uma questão de ineficiência logística-organizacional e falta propriamente de infraestrutura, planejamento e implantação eficiente, não alcançaram o ápice de sua eficácia. Dada a fragilidade na estrutura social do Brasil, as famílias que já se encontravam em situação de vulnerabilidade socioeconômica e educacional, assistiram do pior lugar da tragédia sua situação desfavorável agravar-se ainda mais, gerando prejuízos que ainda custam para a sociedade com um todo.

4 CONCLUSÃO

Em vista do quanto foi exposto, pudemos resgatar a importância de compreendermos o direito à educação e o acesso a ela como um direito fundamental estabelecido em nosso ordenamento jurídico pátrio pelo Constituinte Originário, bem como sua natureza social, que age sim sobre o indivíduo, porém é um direito que pertence à sociedade como um todo. Nesta linha de raciocínio, sendo um direito fundamental, este encontra-se no bojo do mínimo existencial da pessoa humana, conferindo-lhe passaporte preferencial para sua efetivação, que

²¹ CURY, Carlos Roberto Jamil. A Qualidade da Educação Brasileira como Direito. Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, 2014

se dá através de ações positivas do Estado em todas as suas esferas.

Ademais, observamos que estas ações positivas e afirmativas aos direitos fundamentais, incluindo o da educação, ocorre através de políticas públicas, portanto, estas são sim grande objeto de estudo para a ciência jurídica pois possuem em sua matriz uma natureza complementar de efetivação às leis e aos princípios jurídicos, transpassando por processos juridicamente regulados, como muito bem nos recorda Maria Paula Dallari Bucci. Assim sendo, possui imprescindível relevância em sua exigibilidade afim de proporcionar a regular garantia e reconhecimento do direito social fundamental. Ainda dentro da esfera das políticas públicas, ressaltou-se as etapas do ciclo de elaboração da política pública, qual sejam a de identificação do problema e planejamento, implementação, avaliação dos resultados (a qual o presente trabalho mais se focou) e a de fiscalização e controle.

Tendo os conceitos cristalinos em nossas mentes, podemos analisar de forma mais contundente os resultados obtidos pelas políticas públicas realizadas à época para garantia do acesso à educação infantil, mais precisamente à pré-escola, fase esta que possui como objetivo semear conhecimentos para melhor socialização e entendimento do funcionamento do mundo, assim como apresentar e introduzir mecanismos pedagógicas necessários para compreensão do conteúdo programático das fases futuras.

Em suma, constata-se que, com muita humildade e sem pretensão alguma de esgotar a temática, mas sim contribuir com a fomentação do debate, resta claro que o Poder Público tomou providências mais do que necessárias na busca de amenizar os impactos da pandemia ao processo de ensino-aprendizagem dos alunos na etapa da educação infantil. Todavia, tendo em vista que esta fase essencialmente possui como objetivo fomentar aos estudantes o desenvolvimento dos aspectos físicos, motores, cognitivos, sociais e emocionais, além de fomentar a exploração, as descobertas e a experimentação, resta evidenciado que já se havia uma carência de infraestrutura e expertise logística para atender a todos. Com o advindo da pandemia, todas as fragilidades já existentes foram potencializadas de tal forma que ocasionou prejuízos já visíveis, porém ainda há aqueles que ainda não foram possíveis calcular por inteiro.

Uma das principais diretrizes para o combate a esta ausência nas escolas, evasão escolar e defasagem nos estudos, foram as orientações aos pais sobre atividades lúdicas, interações e brincadeiras, principalmente por meio da tecnologia e subsidiariamente materiais impressos. No entanto, percebemos uma grande falha na logística e real enfrentamento do problema, ao qual deixaram de lado cerca de 5,1 milhões de alunos sem nenhuma atividade escolar. Dado os números apresentados, as políticas adotadas não conferiram ou tentaram conferir uma real acessibilidade à educação. Certamente que a pandemia e a limitação de

recursos foram grandes dificultadores, no entanto, comprova a ineficiência administrativa ou falta de sensibilidade por parte dos gestores para com o problema que se apresentou.

Sem dúvida alguma em tempos de guerra, a administração correta dos recursos e dos contingentes, assim como a logística de deslocamento e o melhor emprego destes recursos podem decidir o rumo do conflito, bem como decidir se a neutralização do inimigo ocorrerá de forma eficaz. Felizmente sobrevivemos à pandemia da Covid-19 e podemos afirmar que passamos por uma guerra, pois grandes esforços foram empregados pela população e por parte do Estado para derrotar nosso inimigo, o vírus.

No campo da saúde, nos saímos vencedores após duras perdas. Já no campo da educação, ao qual o inimigo trazia com sigilo a inacessibilidade ao direito fundamental, retrocesso no processo educacional e da aprendizagem dos estudantes, danos estruturais e sociais para os estudantes e as famílias de baixa renda e aumento da evasão escolar; aparentemente as políticas públicas empregadas com o intuito de garantir que tudo isto não acontecesse foram falhas, pois a falta do devido emprego dos recursos materiais e, por conseguinte, de logística na distribuição dos mesmos, nos fez perder a guerra. Apenas mais futuramente poderemos compreender todos os reflexos desta grande perda.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, p. 245-246, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito seminário. São Paulo: Saraiva, p. 1-50, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Nota de Esclarecimento, de 18 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n.103, p. 32, 01 jun. 2020a. Disponível em: <https://www.consed.org.br/storage/download/5e78b3190caee.pdf>. Acessado em: 31 out 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP nº 05, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 83, p.63, 04 maio 2020b. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/pdf/CNE_PAR_CNECPN52020.pdf. Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP Nº 11/2020, de 07 de julho de 2020. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 57, 03 ago. 2020c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/julho-2020-pdf/148391-pcp011-20/file>. Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP Nº 19/2020, de 08 de dezembro de 2020. Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p.106, 08 dez. 2020d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2020-pdf/167131-pcp019-20/file>. Acesso em: 31

out 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 52-55, 11 dez. 2020e. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2020-pdf/167141-rcp002-20/file>. Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 07 de abril de 2008. Dispõe sobre o Censo Anual da Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr 2008, p. 3.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Orientações para o preenchimento do questionário: resposta educacional à pandemia de Covid-19 no Brasil: Educação Básica. Brasília, DF: Inep, 2021a. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/orientacoes_preenchimento_questionario_resposta_educacional_pandemia_covid19_educacao_basica.pdf>. Acesso em: 01 nov 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Resumo Técnico Censo Escolar. Brasília, DF: Inep, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/resumo-tecnico-do-censo-da-educacao-basica-2021>. Acessado em: 01 nov 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Sinopse estatística da pesquisa resposta educacional à pandemia de COVID-19 no Brasil: Educação Básica. Brasília, DF: Inep, 2021b. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/dados_abertos/>

sinopses_estatisticas/sinopses_estatisticas_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.zip>.

Acesso em: 01 nov 2022.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei Federal nº 14.040, de 18 de agosto de 2020. Dispõe sobre normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF.

BRASIL, MEC/SEF. Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil. Brasília, 1998.

BRASIL. Medida Provisória nº 934, de 01 de abril de 2020. Dispõe sobre normas excepcionais sobre o ano letivo da educação básica e do ensino superior decorrentes das medidas para enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Seção 1 - Edição Extra - A , 1 abr 2020, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2020. Seção 1, p. 52.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução CNE/CP nº 2, de 5 de agosto de 2021. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de

ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 ago. 2021. Seção 1, p. 51.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 39, 18 mar. 2020j. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-343-de-17-de-marco-de-2020-248564376>. Acesso em: 31 out 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 188, de 03 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 24-A, p. 1, 04 fev. 2020l. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>. Acesso em: 31 out 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 86, n. 737, p. 44-45, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Qualidade da Educação Brasileira como Direito. Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1053-1066, 2014.

DE OLIVEIRA, Luciano Moreira. O Ministério Público brasileiro e a implementação de políticas públicas. Brasília: Revista de Informação Legislativa, p. 238, 2013.

DUARTE, Clarice Seixas. A educação como um direito fundamental de natureza social. Educação & Sociedade [online]., Epub, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>. Acessado em: 01 nov 2022.

DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Traduzido por Nelson Boeira. 3. ed. 2 tiragens. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Entenda como a pandemia impactou a Educação no Brasil. Fundação Abrinq, São Paulo, 26.10.2021. Disponível em: <https://www.fadc.org.br/noticias/entenda-como-a-pandemia-impactou-a-educacao-no-brasil>. Acesso em: 15 mar 2023.

GARCIA, Emerson. O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade. Brasília: Revista Jurídica Virtual, vol. 5, n. 57, p. 27, 2004.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. The Cost of Rights. New York: Norton, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhe_s&id=2101892>. Acesso em: 01 nov 2021.

JAEGER, W.W. Paidéia: a formação do homem grego. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

LASSALLE, F. A essência da Constituição. 5. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2000.

MONTESSORI, Maria. Mente absorvente. Rio de Janeiro: Nórdica, 1987.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins; BRASIL, Patrícia Cristina. O Direito na fronteira das Políticas Públicas. São Paulo: Páginas & Letras, p. 1-5, 2015.

TOKARNIA, Mariana. Mais de 5 milhões de crianças e adolescentes ficaram sem aulas em 2020. Agência Brasil, Rio de Janeiro, 29.04.2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2021-04/mais-de-5-milhoes-de-criancas-e-adolescentes-ficaram-sem-aulas-em-2020>. Acesso em: 15 mar 2023.


UNICEF, Brasil; CENPEC, Educação. Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>. Acesso em: 15 mar 2023.

TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Roberto Durafim de Souza Junior
discente regularmente matriculado(a) na disciplina TCC II, da 10ª etapa do curso de Direito,
matrícula nº 3198989-6, período noturno, turma R, tendo realizado o TCC com o título: **Acesso à
educação infantil e pandemia da covid-19: Estudo sobre as políticas públicas implementadas
para garantia dos direitos fundamentais**
sob a orientação do(a) Professor(a) Tais Mallmann Ramos
declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para
confeção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de
obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações
das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras
utilizadas na confeção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e
administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 10 de maio de 2023.



Assinatura do discente