

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO - AGEUFMA
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO - DPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO- PPGE – MESTRADO

LUCIANA ALVES COELHO NOGUEIRA

**CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS – MA: uma análise da
regulamentação das políticas educacionais no contexto da pandemia de COVID-19.**

São Luís

2023

LUCIANA ALVES COELHO NOGUEIRA

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS – MA: uma análise da regulamentação das políticas educacionais no contexto da pandemia de COVID-19.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Curso de Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo

Linha de Pesquisa: História, Políticas Educacionais e Formação Humana

Grupo de Pesquisa: Política, Gestão educacional e Formação Humana

São Luís

2023

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a). Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Nogueira, Luciana Alves Coelho.

Conselho Municipal de Educação de São Luís MA: uma análise da regulamentação das políticas educacionais no contexto da pandemia de COVID-19 / Luciana Alves Coelho Nogueira. - 2023.

140 p.

Orientador(a): Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ccso, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Atuação Normativa. 2. Conselhos de Educação. 3. Pandemia de COVID-19. 4. Políticas Educacionais. I. Cardozo, Profa. Dra. Maria José Pires Barros. II. Título.

LUCIANA ALVES COELHO NOGUEIRA

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS – MA: uma análise da regulamentação das políticas educacionais no contexto da pandemia de COVID-19.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (Curso de Mestrado em Educação) da Universidade Federal do Maranhão como requisito para a obtenção do título de Mestra em Educação.

Aprovada em ____/____/2023

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo
Orientadora (PPGE/UFMA)

Prof. Dr. Ângelo Rodrigo Bianchini
Titular interno (PPGE/UFMA)

Prof. Dr. José Carlos Melo
Titular externo (PPGEEB/UFMA)

Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante
Suplente interno (PPGE/UFMA)

À meu marido e minhas filhas, que me apoiam incondicionalmente, compreendem todo o processo e celebram comigo cada vitória.

In Memória de meu pai, Benedito, cuja saudade ainda aperta o peito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar e sempre à Deus. O Senhor é a rocha do meu refúgio, a minha defesa, pouso firme e verdade. Nele e com Ele eu confio cada conquista e a plenitude da minha vida.

À minha amada família (Henrique, Manuela e Mariana), presente de Deus, que em tantos momentos compreendeu com amor minha dedicação aos estudos.

Aos meus pais (Maria e Benedito), pela educação e base sólida que me ajudaram a construir desde a infância.

À minha querida orientadora, professora Dra. Maria José Pires Barros Cardozo, por sua admirável forma de conduzir esta pesquisa, com tanto esmero em cada detalhe.

Aos ilustres doutores da Banca de Qualificação, que se dispuseram de forma tão salutar, a contribuir para o aprimoramento desta dissertação.

Aos professores do mestrado, por todo conhecimento compartilhado. Em especial, ao professor Dr. Carlos Dublante, que desde o primeiro momento esteve presente nessa trajetória.

A todos os amigos e amigas do grupo de pesquisa GEPGPE, e de forma singular a Regiane Santos, Neuzalina Santos, Kalinne Camboim, Brenda Gomes e Patrícia Leal, parceiras de estudo, que junto a mim compartilharam conhecimentos e dedicação, bem como, somaram esforços para concretizar esta pesquisa.

RESUMO

Esta pesquisa encontra-se no bojo dos estudos desenvolvidos pelo Grupo de Pesquisa: Política, Gestão educacional e Formação Humana do Programa de Pós-Graduação em Educação do Mestrado da Universidade Federal do Maranhão – PPGE/UFMA e, tem como objetivo principal analisar as dimensões das funções e atribuições normativas desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA – CME/SL, em relação a sua atuação regulamentar nas políticas educacionais implementadas no contexto de pandemia de COVID-19. Para esse propósito, adotou-se a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e técnica de análise de conteúdo de Bardin (1977). O aporte teórico fundamenta-se nos estudos de Montañó e Duriguetto (2011), Cury (2006), Dourado (2009) e, Saviani (2020) dentre outros, com destaque às propostas teóricas de Cardozo(2020) e de Bordignon (2009), acerca da legislação e atribuições dos conselhos de educação. Para compreensão da autonomia e finalidades desses órgãos no período de pandemia, utilizam-se documentos oficiais, a citar a Lei nº 14.040/2020, o Parecer nº 05/2020 – Conselho Nacional de Educação(CNE), a Resolução nº 94/2020 do Conselho de Educação do Estado do Maranhão(CEE/MA), o Parecer nº 10/2020 do Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA(CME/SL), relatórios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE), dados do Ministério da Educação e boletins epidemiológicos sobre a COVID-19 no Brasil. Conclui-se através desta pesquisa, que as ações normativas desses colegiados direcionaram e repercutiram diretamente na adoção de medidas de mitigação aos impactos da pandemia no contexto educacional de todos os entes da federação brasileira e em específico, no município de São Luís: o fechamento das escolas, a adoção do ensino remoto emergencial(ERE), a falta de acesso dos estudantes e a dispensa de carga-horaria das aulas presenciais demonstram que as ações do CME/SL foram intensificadas no contexto de exceção gerado pela COVID-19. O isolacionismo das ações educacionais empreendidas, o distanciamento da efetiva participação social, a ausência de avaliação institucional, a inexistência de procedimentos pedagógicos claros e dialogados, a mora na viabilização pedagógica de adaptação às medidas sanitárias, constituem fatores que evidenciaram a inequívoca necessidade de compreensão, análise e aperfeiçoamento dos processos regulamentares intitulados ao CME/SL para possibilitar o pleno exercício do direito a educação tanto na vigência quanto no pós-pandemia de COVID-19.

Palavras-chave: Conselhos de Educação. Atuação Normativa. Políticas Educacionais. Pandemia de COVID-19.

ABSTRACT

This research is part of the studies developed by the Research Group: Policy, Educational Management and Human Training of the Postgraduate Program in Education of the Master's Degree at the Federal University of Maranhão – PPGE/UFMA and its main objective is to analyze the dimensions of the normative functions and attributions developed by the Municipal Education Council of São Luís/MA – CME/SL, in relation to its regulatory performance in educational policies implemented in the context of the COVID-19 pandemic. For this purpose, bibliographic and documentary research was adopted, with a qualitative approach and content analysis technique by Bardin (1977). The theoretical contribution is based on studies by Montañó and Duriguetto (2011), Cury (2006), Dourado (2009) and Saviani (2020) among others, with emphasis on the theoretical proposals of Cardozo (2020) and Bordignon (2009), about the legislation and duties of education councils. To understand the autonomy and purposes of these bodies during the pandemic period, official documents are used, including Law No. 14,040/2020, Opinion No. 05/2020 – National Education Council (CNE), Resolution No. 94/2020 of the Education Council of the State of Maranhão(CEE/MA), Opinion No. 10/2020 of the Municipal Education Council of São Luís/MA(CME/SL), reports from the Brazilian Institute of Geography and Statistics(IBGE), data from the Ministry of Education and epidemiological bulletins on COVID-19 in Brazil. It is concluded through this research that the normative actions of these bodies directed and had a direct impact on the adoption of measures to mitigate the impacts of the pandemic in the educational context of all entities of the Brazilian federation and specifically, in the municipality of São Luís: the closure of schools, the adoption of emergency remote teaching (ERE), the lack of student access and the exemption from face-to-face classes demonstrate that CME/SL's actions were intensified in the exceptional context generated by COVID-19. The isolationism of the educational actions undertaken, the distance from effective social participation, the absence of institutional evaluation, the lack of clear and dialogued pedagogical procedures, the delay in pedagogical enabling adaptation to sanitary measures, constitute factors that highlighted the unequivocal need for understanding, analysis and improvement of regulatory processes entitled to the CME/SL to enable the full exercise of the right to education both during and after the COVID-19 pandemic.

Keywords: Boards of Education. Normative Action. Educational Policies. COVID-19 pandemic.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Teses e Dissertações sobre os CMEs e as políticas educacionais no período de 2015-2022	23
Quadro 2 - Principais normativas elaboradas pelo CNE, CEE/MA E CME/SL, na gestão das políticas educacionais no período de 2020-2022	31
Quadro 3 - Atos normativos federais educacionais no contexto de pandemia de COVID-19.78	
Quadro 4 - Atos Normativos Educacionais do Maranhão no Contexto de Pandemia de Covid-19.....	88
Quadro 5 - Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas na Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019.....	103
Quadro 6 - Questionário aplicado pela SEMED junto as famílias e profissionais da rede municipal de educação, etapa Educação Infantil, para orientar a adoção das diretrizes analisadas no Parecer nº 10-2020 CME-SL.....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual de Estudantes de 15 a 17 anos com acesso a computador e internet em casa em 2019.....	38
Gráfico 2 - Comparativo das crianças nascidas no ano de 2000 em países com IDH opostos, que serão drasticamente afetadas até o ano de 2020	43
Gráfico 3 - Comparativo de desenvolvimento humano entre o Brasil e outros países do mundo	45
Gráfico 4 - Taxas mensais de mortalidade de COVID-19 durante a primeira onda da epidemia para cada 100 mil habitantes, de acordo com data de ocorrência da morte (março a agosto de 2020), Manaus, Amazonas, Brasil, 2020	54
Gráfico 5 - Demonstrativo de crianças e adolescentes fora da escola por cor/raça – PNAD (2019)	60
Gráfico 6 - As aulas remotas e a redução carga horária das escolas na pandemia de COVID-19	82
Gráfico 7 - Dificuldade enfrentadas pelos municípios brasileiros para implementar aulas remotas.	83
Gráfico 8 - Dias de atividades presenciais suspensas no Brasil, por rede de ensino, em 2020.	87
Gráfico 9 - Ensino básico / Matrículas / Ensino infantil (Unidade: matrículas).	96
Gráfico 10 - Ensino básico / Matrículas / Ensino fundamental (Unidade: matrículas).....	97
Gráfico 11 - Resoluções Normativas das Instituições de Ensino, editadas pelo CME de São Luís, em tempos de pandemia de COVID-19	105
Gráfico 12 - Marcos Regulatórios sobre a Atuação Normativa do CME/SL, em relação aos atos históricos ou regulamentares em âmbito municipal, estadual, nacional e internacional no período de pandemia de COVID- 19.....	110
Gráfico 13 - Demonstrativo de Atuação do CME/SL em relação ao CEE/MA e CNE/CP no contexto de pandemia de COVID-19, período de 2020 à 2022.	118
Gráfico 14 - Recomendações do CME/SL em pareceres emanados de 2020 à 2022, no contexto de pandemia de COVID-19.....	119

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
BIRD	- Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CENPEC	- Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ações Comunitárias
CF	- Constituição Federal
CFRB	- Constituição Federal da República Brasileira
CFE	- Conselho Federal de Educação
CEE	- Conselho Estadual de Educação
CID	- Classificação Internacional de Doenças
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMEs	- Conselhos Municipais de Educação
CME/SL	- Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
COVID-19	- Doença do Coronavírus – 2019
EAD	- Educação à Distância
ECA	- Estatuto da Criança e do adolescente
ESPII	- Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional
EPIs	- Equipamentos de Proteção Individual
ERE	- Ensino Remoto Emergencial
EUA	- Estados Unidos da América
EV	- Expectativa de Vida
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNE	- Fórum das Entidades Educacionais
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	- Índice de desenvolvimento Humano
IEMA	- Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia Do Maranhão

INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
GPPGE	- Grupo de Pesquisa em Política e Gestão Educacional
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA	- Maranhão
MARE	- Ministério de Administração e Reforma do Estado
MEC	- Ministério da Educação
MS	- Ministério da Saúde
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	- Organização Mundial de Saúde
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPAS	- Organização Pan-Americana da Saúde
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PME	- Plano Municipal de Educação
PMESL	- Plano Municipal de Educação de São Luís
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	- Programa de Pós-Graduação em Educação
SAEB	- Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAPS	- Secretaria de Atenção Primária à Saúde
SME	- Sistema Municipal de Educação
SEMED	- Secretaria Municipal de Educação
SMEs	- Sistemas Municipais de Educação
STF	- Supremo Tribunal Federal
SUS	- Sistema Único de Saúde
TICs	- Tecnologias de Informação
UEMA	- Universidade Estadual do Maranhão
UEMASUL	- Universidade da Região Tocantina do Maranhão
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UNCME	- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas
UNESCP	- Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	Abordagem metodológica	27
2	ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19	33
2.1	Estado e política educacional no contexto da crise do capital	33
2.1.1	A pandemia por SARS-CoV-2 no contexto internacional e brasileiro: destaques e tensões.....	39
2.1.2	A epidemiologia da COVID-19 e suas implicações socioeconômicas.....	46
2.2	Ações e omissões do governo brasileiro no enfrentamento da emergência sanitária de COVID-19	52
3	CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: legislação e atribuições na regulamentação do período de pandemia de COVID-19	58
3.1	Marcos histórico-legais, autonomia e atribuições normativas dos Conselhos de Educação no contexto de pandemia	62
3.2	A atuação normativa do CNE e do CEE-MA: repercussões nas políticas educacionais no período pandêmico de COVID-19	76
4	A ATUAÇÃO DO CME DE SÃO LUÍS NO PERÍODO PANDÊMICO DE COVID-19	94
4.1	O CME de São Luís: legitimidade e atribuições normativas na educação do município em tempos de pandemia de COVID-19	99
4.2	As ações do CME de São Luís no contexto de pandemia: enfoques e desafios para regulamentar a educação municipal no período de COVID-19	107
5	CONCLUSÃO	123
	REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a partir do ano de 1988, com o advento da descentralização e autonomia político-administrativa municipal, os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) passaram a exercer funções democráticas que possibilitaram a efetiva participação de representatividades civis. Nesse contexto de maior notoriedade, suas competências, fundadas nas categorias de pertencimento e participação popular, com vistas a mobilização e controle social da formulação e materialização de políticas públicas, consolidaram-se, com ênfase na gestão democrática da educação e no viés interesse público da sociedade.

Apesar de possuímos mais de três décadas de uma legislação baseada na garantia do direito à educação com padrão de qualidade, alicerçados por normas programáticas constantes no art. 205, da Magna Carta Brasileira de 1988 e no art. 3º da Lei nº 9394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), faz-se imprescindível a análise das implicações diretas/indiretas, bem como das tomadas de decisões normativas com força cogente dos CMEs, a fim de compreender e analisar a atuação deles nas políticas públicas educacionais, inclusive no contexto de calamidade pública devido a pandemia do coronavírus (COVID-19), em 2019. Para Alves (2016, p.108), nessa perspectiva,

A LDB/9394/1996, nos artigos 8º e 11, ratificou o exposto na CF/1988 em relação a opção dos municípios para constituírem seus sistemas próprios de educação e atribuiu que **baixassem normas complementares e traçassem políticas próprias**, desde que observados os princípios e as diretrizes nacionais. (grifo nosso)

Para tanto, destacamos o papel fulcral dos CMEs, devido às suas incumbências legais e sociais, como órgão colegiado de Estado, munido de caráter público, deliberativo, mediador, consultivo, normalizador, mobilizador, fiscalizador e articulador, voltado para o exercício da cidadania. Nessa lógica, explicita Bordignon (2009, p.63-64) que:

Esses conselhos se fundamentam nas categorias de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos. E os cidadãos como sujeitos portadores de poder e de direitos relativos a comum qualidade de vida. Os conselhos passam a representar, hoje, uma estratégia privilegiada de democratização das ações de Estado.

Face ao exposto, esta pesquisa tem como objeto o exercício da atuação normativa do Conselho Municipal de Educação de São Luís (CME/SL) e seus reflexos na formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas do Sistema Municipal de Educação (SME), considerando o período assíncrono de calamidade sanitária ocasionado pela pandemia de COVID-19 que, no Brasil, teve início no ano de 2020. Portanto, a compreensão dos

desdobramentos estruturais e consequenciais dessas ações regulamentares do CME/SL viabiliza o acompanhamento da própria ação coletiva com vistas ao interesse local, cujas decisões normativas atingem toda a sociedade do município a ele vinculado.

Interessa ressaltar que a complexa transformação social é contínua e, embora em estado de calamidade, ela permanece em movimento, como aponta Farias (2012, p.105):

A nova sociedade tem experimentado contínuas transformações, no cenário político, econômico e social que representam a transposição de uma sociedade industrial para uma sociedade marcada pelo conhecimento, criatividade inovação e pelas informações. Nessa nova geração, a sociedade gera novas formas de desenvolvimento social, que se caracterizam pela capacidade de seus membros (cidadãos, organizações públicas e/ou privadas) de obter e compartilhar informações instantaneamente, de qualquer lugar e da maneira mais adequada.

A esse respeito, o paradigma da dinâmica social não foi interrompido pela situação pandêmica. De forma contrária, propiciou a inserção de meios, tecnologias e profusão de competências até então pouco explorados, a exemplo do uso das mídias digitais nos mais diversos segmentos da educação pública e privada.

De forma lídima, pensando a ação educativa para além da prática, Almeida (2001) nos ensina que as mudanças históricas que vêm ocorrendo na educação, neste início de terceiro milênio, principalmente no que se refere à racionalização, reorganização e industrialização dos sistemas de ensino, merecem total atenção.

O interesse por essa temática surgiu a partir das inquietações oriundas de pesquisas acadêmicas na seara de políticas públicas, acrescidas da imanente necessidade pedagógica-jurídica, no exercício do magistério e da advocacia, de compreender e problematizar a práxis pedagógica de forma contextual, galgada no entendimento dialético dos processos históricos, baseados na interação concreta da realidade material tão afetada pela COVID-19.

Viver num período de exceção traz em si uma prerrogativa e uma responsabilidade. No bojo da primeira afirmação, encontra-se a clareza de que os efeitos atemporais advindos da pandemia de COVID-19 estão no campo do inédito no século XXI e, portanto, tornaram-se o maior desafio global desde a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). De acordo com Moraes (2021, p.27)

Em alguns meses, a pandemia da Covid-19 exigiu um pesado tributo de vidas humanas e provocou a desorganização das economias nacionais, com o aumento da pobreza e da miséria, o desemprego, a desesperança e o desespero. Não é preciso afirmar que tais consequências perversas são mais danosas e mais profundas nos Estados mais institucionalmente precários, com baixos patamares de integração social e de políticas públicas efetivas e com níveis altos de subdesenvolvimento político e econômico, corrupção e descaso com os direitos básicos da cidadania, como é a situação brasileira.

Nesse contexto, a segunda premissa nos certifica da incumbência de compreender e processar, ao amparo do crivo acadêmico, as decisões de caráter social, imbuídas de *mínus* público, que carecem de investigação científica para permitir a compreensão dos contextos político e econômico-social que originam as políticas públicas educacionais.

O mote dessa pesquisa destaca as funções exercidas pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís (CME/SL), como articulador na adoção de políticas públicas educacionais que repercutem no âmbito da sociedade e determinam os rumos dos milhares de cidadãos que são objeto primário dos Sistemas Municipais de Educação (SME).

O CME/SL, assim como os demais conselhos de educação, sofreu adaptações durante o período de calamidade pública decorrente da COVID-19. Entender as implicações dessas ações revela-se como fator preponderante para compreensão de como ele vem desenvolvendo suas atribuições no exercício de suas funções, principalmente, no que diz respeito à questão da normatividade para a formulação de regulamentações excepcionais que atendessem ao momento extraordinário que a educação vivenciou no contexto pandêmico.

Nesse ínterim, com todas as redes municipais de educação fechadas para atendimento presencial, o esfacelamento econômico da maioria das famílias atendidas pelo ensino público e, conseqüente, o aumento da vulnerabilidade social, fez-se imperativo adotar políticas públicas que possibilitassem o acesso ao direito de aprendizagem a todos os alunos e, de forma efusiva, que os CMEs, através das suas funções, regulamentassem a mitigação desses impactos na educação pública municipal.

À luz do exposto, na perspectiva de buscar a compreensão dos processos por meio desta pesquisa, tomamos como base as seguintes questões: Quais ações foram adotadas pelo CME de São Luís diante da conjuntura da pandemia de COVID-19? Quais regulamentações foram criadas para garantir o direito à aprendizagem aos alunos da Rede Pública Municipal? Quais aspectos foram considerados nas dinâmicas decisórias das medidas educacionais de enfrentamento à COVID-19 adotadas pelo CME de São Luís? Provenientes desse contexto, quais são as implicações nas políticas públicas de educação municipal e em que medida essas políticas foram impactadas?

Na perspectiva de responder aos questionamentos pontuados anteriormente, esta pesquisa tem por objetivo principal analisar a dimensão das funções e atribuições normativas desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís, no período de 2020 a 2022, em relação a sua atuação regulamentar nas políticas educacionais adotadas no contexto de calamidade pública pela pandemia de COVID-19.

Para alcançar esse propósito, foram definidos como objetivos específicos:

- I. Caracterizar a relação entre o contexto socioeconômico do Estado Brasileiro e as políticas educacionais de enfrentamento implementadas no período de emergência humanitária de COVID-19.
- II. Identificar a natureza normativa, competência e atribuições dos Conselhos de Educação, bem como suas funções e responsabilidades na gestão das políticas educacionais do Brasil, no contexto da pandemia de SARS-CoV-2.
- III. Analisar as ações normativas e regulamentares do Conselho Municipal de Educação de São Luís, destacando a dinâmica das decisões editadas no período de 2020 a 2022, referentes ao contexto de pandemia de COVID-19, e suas implicações nas políticas educacionais do município.

Justificam-se tais objetivos, pois, com advento da surpreendente pulverização em escala mundial da infecção viral de COVID-19, causando impactos epidemiológicos em grandes proporções, percebemos que todos os aspectos da vida em sociedade foram afetados e que as implicações decorrentes das medidas de isolamento social e prevenção sanitária ecoaram, em extensão e grau, no funcionamento direto dos órgãos públicos e, notadamente, na área da educação.

Diante do aumento números de casos relacionadas à pandemia e de sua rápida transmissão viral, chegou-se, em fevereiro de 2021, no Brasil, a 10.517.232 (dez milhões, quinhentos e dezessete mil, duzentos e trinta e dois) infectados e a cerca de 254.221 (duzentos e cinquenta e quatro mil, duzentos e vinte e uma) mortes, de acordo com publicação na Revista Epidemiológica Eletrônica, no site oficial do governo do Maranhão.

No mesmo período, no Maranhão, somavam-se 219.233 (duzentos e dezenove mil, duzentos e trinta e três) casos, com 5.032 (cinco mil e trinta e duas) mortes e 204.229 (duzentos e quatro mil, duzentos e vinte e nove) recuperados. Somente na Grande Ilha, o número de casos já passava de 30.000 (trinta mil) infectados. Na capital do estado, até a data de 27 de fevereiro de 2020, a taxa de ocupação de leitos de UTI chegou a 88,17%, segundo informações oficiais do boletim epidemiológico da COVID-19, disponível no site da Secretaria de Saúde do Maranhão.

A sociedade passou a viver um “novo normal”, atípico e temporariamente permanecido, estabelecido globalmente desde o início do ano de 2020. Desse modo, houve a necessidade de se entender os impactos provenientes das modificações legais e, consubstancialmente, das deliberações normativas e educacionais delas decorrentes, as quais afetam por conseguinte, funções e ações normativas dos CMEs.

Nesse alarimé, o Supremo Tribunal de Justiça, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, admitiu a competência legislativa concorrente de Estados, Distrito Federal, União e Municípios para ações de enfrentamento à crise sanitária de COVID-19, anteriormente reconhecido como estado de calamidade pública, através do Decreto nº06/2020, garantindo, portanto, a autonomia no regime de cooperação entre os entes federados. Relacionado a isso, afirma Carvalho Filho (2020, p.76):

A descentralização política é a característica fundamental do regime federativo. Significa que, além do poder central, outros círculos de poder são conferidos a suas repartições. No Brasil, há três círculos de poder, todos dotados de autonomia, o que permite às entidades componentes a escolha de seus próprios dirigentes. Compõem a federação brasileira a União Federal, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal (art. 18, CF).

As implicações imediatas dessa medida possibilitaram a todos os entes, inclusive aos municípios, seguindo a organização político-administrativa brasileira, de acordo com Nápoli (2016, p.413), “[...] perceber que assim como a União, os estados-membros e o Distrito Federal, os municípios também gozam de ampla autonomia, o que traz também, por conseguinte, a capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação”.

Dessa forma, fora ratificada a autonomia de todos os 5.570 municípios, 26 estados e o distrito federal, para que pudessem adotar providências e regulamentações locais, pautadas em seus contextos fáticos, de enfrentamento em todos os setores da sociedade, com base na necessidade e interesse local.

O âmbito educacional não fugiu a essa realidade. É de se notar que, diante da urgência do distanciamento social, o espaço da educação escolar se tornaria alvo certo aos novos protocolos de enfrentamento sanitário, considerando-se a notória realidade estrutural historicamente deficitária das escolas públicas brasileiras.

Como uma das primeiras implicações imediatas, advindas desse estado de exceção, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 06, de maio de 2020, reconhecendo a calamidade pública no Brasil. Após a adoção dessa norma, os mais variados setores da sociedade precisaram se adaptar. Jamais tivemos, na história política administrativa brasileira, uma quantidade tão exponencial de atos legislativos de todos os entes da federação num espaço de tempo tão curto.

Com a publicação da Lei excepcional nº 14.040/2020, no âmbito pedagógico, ocorreu a necessidade de flexibilização e readequação das políticas públicas educacionais, deixando o encargo normativo geral à regulamentação fixada pelo Conselho Nacional de

Educação (CNE) e Sistemas de Ensino dos entes competentes, a citar Estados e Municípios, conforme subscrevem os seguintes artigos:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas educacionais a serem adotadas, em caráter excepcional, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Parágrafo único. **O Conselho Nacional de Educação (CNE) editará diretrizes nacionais com vistas à implementação do disposto nesta Lei.**

Art. 2º Os estabelecimentos de ensino de educação básica, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, **ficam dispensados, em caráter excepcional:**

I – na educação infantil, da 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, de 20 de dezembro de 1996;

II – no ensino fundamental e no ensino médio, **da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho escolar**, nos termos do inciso I do **caput** e do § 1º do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, sem prejuízo da qualidade do ensino e da garantia dos direitos e objetivos de aprendizagem, observado o disposto no § 3º deste artigo (Brasil, 2020b, grifo nosso).

Elencando mudanças substanciais, a referida lei dispõe que as alterações normativas específicas devem guardar observância aos princípios constitucionais asseverados no art.206, CF/1988, constando entre eles a igualdade de acesso e permanência na escola, a gestão democrática do ensino público e a garantia do padrão de qualidade.

Com esse intento, foram emitidos os Pareceres CNE/CP nº 5, de 28 de abril de 2020; CNE/CP nº 9, de 8 de junho de 2020; e CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020; bem como o Parecer CNE/CP nº 19, de 8 de dezembro de 2020, homologado por despacho do Ministro de Estado da Educação, em 9 de dezembro de 2020.

A lei excepcional 14.040/2020 garantiu que, no ano letivo afetado pela calamidade pública, ocorresse a realização de atividades não presenciais, a critério de cada sistema de ensino, para contabilizar as horas escolares com possibilidade de integralização das horas mínimas nos dois anos subsequentes.

Para regulamentar os dispositivos legais transitórios, foi editada a Resolução CNE/CP Nº 2, de 10 de dezembro de 2020, instituindo 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.

Há de observar que, somente após nove meses, num contexto de fechamento das redes presenciais de ensino, foram estabelecidas diretrizes para nortear a educação básica em todo o território nacional. Portanto, entre o estabelecimento do estado de calamidade e as

primeiras resoluções normativas do CNE, ocorreu um vácuo normativo que fora preenchido de forma suplementar por diversas normas estabelecidas pela autonomia dos outros entes federados – estados e municípios.

No âmbito estadual, o Maranhão, apesar de ser rico em extensão territorial, contando com 217 municípios, apresenta, entretanto, um dos piores indicadores sociais do país, estando em penúltimo no ranking do Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), com IDH de 0,639, e em último lugar em renda per capita mensal domiciliar no ano de 2020, com o equivalente a R\$676,00. No aspecto educacional, esse panorama não se altera tanto, pois possui IDEB de 4,5, com a posição de 23º estado. São Luís, a capital maranhense, conta com uma população de um pouco mais de um milhão de habitantes e possui índices um pouco melhores que os demais municípios.

Nesse contexto de precariedade, a incidência da pandemia agravou as distorções sociais e pedagógicas da região. Para dar conta dessas contradições, o Conselho Estadual de Educação maranhense editou a Resolução nº 94, em 26 de março de 2020, fixando orientações para o desenvolvimento das atividades curriculares e a reorganização dos calendários escolares, excepcionalmente, enquanto permanecessem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19, para as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, seguida de outras quatro Resoluções de números 115, 146, 166 e 200, todas no ano de 2020, sucedidas por outras três, editadas no ano de 2021, regulamentando o contexto educacional de pandemia.

Com o aumento da curva de transmissão viral e dos casos de óbitos, foi implantada a imposição do distanciamento e, em alguns momentos, de isolamento social. Portanto, todos os órgãos públicos, foram fechados durante um lapso temporal referente ao período de restrição máxima, “lockdown”, incluindo os CMEs. O funcionamento destes foi alterado e, paulatinamente, retomado, seguindo orientações de ordem pública.

Afunilando-se para o prisma municipal, constatamos a existência do CME da capital, São Luís, na estrutura político-administrativa do poder executivo, como órgão normativo do sistema de ensino. Segundo Lima (2017, p.65), é legalmente constituído pela Lei nº 1.647 de 10/01/1966, artigo 3º, o qual prevê o Conselho como um dos componentes da estrutura da então Secretaria Municipal de Educação e Cultura. Contudo, só chegou a ser regulamento pela Lei nº 5.025, de 22 de dezembro de 2008.

Durante a calamidade pública, a capital maranhense também contou com a atuação do CME, em cumprimento à diretriz nacional, iniciando com a Resolução 01/2020 – sobre a classificação, reclassificação e regularização de vida escolar dos estudantes. Em seguida, foi

elaborado o Parecer n° 10-2020 CME-SL, com diretrizes de retorno às aulas e reorganização ano letivo 2020 e o Parecer n° 42-2020 CME-SL, sobre avaliação de aprendizagem no período de atividades não presenciais.

A atuação normativa do CME de São Luís, no ano de 2021, foi inaugurada com o Parecer n° 1-2021/CME/SL, com a proposta de antecipação do término do ano letivo 2020 e o Parecer n.º 79-2021/CME/SL - Guia para o Ensino Remoto, com as diretrizes de retorno das atividades presenciais e os protocolos sanitários de saúde das escolas da rede municipal de ensino de São Luís. No ano de 2022, foi aprovada a Resolução Normativa n° 01/2022-CME/SL, definindo normas temporárias para regularização das instituições de ensino da rede pública municipal de ensino.

Portanto, para estabelecer formas de entender e acompanhar as mudanças realizadas, a priori, pelos órgãos normativos, especificamente o CME/SL, é necessário apreender a realidade nacional, estadual e municipal, levando em consideração o contexto socioeconômico e pandêmico que repercutiram de forma direta e/ou reflexa no sistema municipal de ensino. Em quais níveis o esvaziamento do acesso público teria afetado a participação do CME de São Luís na elaboração das políticas que foram adotadas durante a calamidade, no período 2020-2022? Quais limites e efeitos foram considerados no exercício da função normativa e regulamentar do CME de São Luís? Existiram diferenças e congruências na adoção de tais medidas? E quais avanços são percebidos?

Em decorrência disso, ao considerar a gestão democrática como um espaço de deliberação coletiva, é crucial entender como as funções propositivas, consultivas e deliberativas do CME foram efetivadas no exercício da competência normativa, especialmente em momentos de isolamento e distanciamento social.

É nesse cenário complexo que se processam as relações oriundas das ações normativas do Conselho Municipal de Educação de São Luís que, ao serem atingidas pela pandemia de COVID-19, precisam ser investigadas cientificamente, pois ganham novos contornos e assumem posturas e propósitos ainda mais desafiadores ao ideário garantidor da gestão democrática e participativa da população, já tão sumariamente prejudicada.

Nessa senda, o presente estudo partiu de uma investigação acerca das produções acadêmicas já realizadas sobre a temática em foco - Conselhos Municipais de Educação. Para tanto, valemo-nos do método de pesquisa bibliográfica, realizada na biblioteca virtual da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no período de 2015 a 2022, cujos

filtros aplicados partiram dos seguintes descritores: Conselho Municipal de Educação, função normativa, política educacional e gestão democrática.

Outrossim, conforme Ferreira (2002), foi realizado um levantamento do estado do conhecimento, buscando um caráter inventariante e descritivo das publicações acadêmicas sobre um tema específico, no caso: as funções normativas exercidas pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís (MA), como balizadores estratégicos na adoção de políticas públicas educacionais que repercutem no âmbito da sociedade. No entanto, é importante observar que esses estudos não abordaram questões relacionadas à atuação desses órgãos no contexto da pandemia de COVID-19. De acordo com Romanowski e Ens (2006, p.39),

Essas análises possibilitam examinar as ênfases e temas abordados nas pesquisas; os referenciais teóricos que subsidiaram as investigações; a relação entre o pesquisador e a prática pedagógica; as sugestões e proposições apresentadas pelos pesquisadores; as contribuições da pesquisa para mudança e inovações da prática pedagógica; a contribuição dos professores/pesquisadores na definição das tendências do campo de formação de professores.

Dessa forma, a construção do conhecimento pode ser ampliada a partir das pesquisas já realizadas, buscando-se suprir questões ainda não abarcadas em estudos anteriores. O procedimento se inicia com o levantamento de publicações científicas em determinada área, onde se buscam filtros cada vez mais específicos para restringir e zonestar o mapeamento das obras que serão compiladas.

Romanowski e Ens (2006) asseveram que, de forma reflexiva, o segundo momento compreende a análise dessas obras, partindo de forma precípua do tema escolhido. Nessa etapa, é fundamental a adequada escolha dos descritores, categorias e bancos de dados pertinentes. A definição desses critérios irá orientar o roteiro de análise de forma que se estabeleçam parâmetros norteadores para posteriores reflexões.

Sob esse prisma, com o intento de elaborar o estado do conhecimento sobre a atuação normativa dos conselhos de educação, no contexto de pandemia de COVID-19, realizamos o inventário das publicações que destacam a atuação deste órgão público e sua participação na formulação e materialização das políticas educacionais no período de 2015 a 2022.

A priori, o levantamento de títulos foi realizado no banco de dados Catálogo de Teses e Dissertações (CAPES), por ser uma das principais referências em publicações de pesquisas de pós-graduação a nível nacional, e, em seguida, na Biblioteca Virtual da Universidade Federal do Maranhão, localidade onde será realizada a dissertação da escritora.

A abordagem temática escolhida foi sobre a atuação normativa dos Conselhos Municipais de Educação no contexto de pandemia de COVID-19, tema objeto da pesquisa de dissertação de mestrado da autora, cujo levantamento de dados seguiu os seguintes descritores: Conselho Municipal de Educação, políticas educacionais, função normativa e gestão democrática, no período de 2015 a 2022.

O refinamento foi realizado por meio de duas grandes áreas de conhecimento: ciências humanas e ciências sociais aplicadas, adicionando os descritores "educação" e "direito" para as áreas de conhecimento, avaliação e concentração. Após esse procedimento inicial, foram encontrados nove mil quatrocentos e noventa e nove títulos, totalizando um universo bastante amplo de obras com os mais variados aspectos, o que inviabilizaria a realização da dissertação pretendida.

Portanto, optamos por afunilar o refinamento para apenas uma grande área do conhecimento: ciências humanas, seguida de educação, como área de conhecimento e de avaliação, acrescidas dos seguintes vetores como área de concentração: política e administração educacional; políticas públicas e sistema educacional; gestão de políticas e sistemas educacionais e políticas públicas e gestão da educação; e políticas públicas e gestão educacional.

Destarte, obtivemos um quantitativo mais específico de cento e quarenta e cinco títulos, cuja leitura foi realizada na sua totalidade, seguida de uma busca pela biblioteca virtual da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), para verificação de obras locais referentes a temática, onde identificamos três trabalhos recentes.

Ressalta-se ainda que, no ano de 2015, observamos a inexistência de títulos acadêmicos na área pretendida e que, devido a essa lacuna, foram abordadas obras que datam a partir do ano de 2016. Com o intuito de conhecer as premissas adotadas em cada obra escolhida e sistematizar todos os dados, foi realizada a leitura dos resumos, com foco na identificação das bases epistemológicas, mote temático e metodologia presentes. Desse modo, os principais dados foram sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Teses e dissertações sobre os CMEs e as políticas educacionais no período de 2015-2022.

Nº	Ano	Tipo	Autoria	Título	Instituição	Fonte
01	2021	Dissertação	GOMES, Brenda Cristina Ferreira	Conselho Municipal de Educação na Gestão das Políticas do município de São Luís – MA: enfoques e destaques na atuação dos conselheiros	Universidade Federal do Maranhão - UFMA/Programa de Pós-Graduação em Educação	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - UFMA
02	2020	Dissertação	WOLFF, Carolina Gil Santos	Ensino remoto na pandemia: urgências e expressões curriculares da cultura digital.	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo	Catálogo de Teses e Dissertações - CAPES
03	2020	Dissertação	SANTOS, Regiane Andrade dos	Atribuições dos conselhos municipais de educação da mesorregião centro maranhense: destaques e enfoques nas leis dos CMEs	Universidade Federal do Maranhão- UFMA/Programa de Pós-Graduação em Educação	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - UFMA
04	2020	Dissertação	FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes.	Conselho Municipal De Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA	Universidade Federal do Maranhão- UFMA/Programa de Pós-Graduação em Educação	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações - UFMA
05	2019	Dissertação	BARAUNA, Fatima Almeida.	Os Conselhos Municipais de Educação no Sudoeste Goiano e a Perspectiva Democrática	Universidade Federal De Goiás/Programa de Pós-Graduação em Educação	CAPES
06	2018	Dissertação	ARAUJO, Clarice Santos Ferraz.	O papel do Conselho Municipal de Educação para o controle social das políticas educacionais	Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia/Programa de Pós-Graduação em Educação	CAPES
07	2017	Tese	QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de.	O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação.	Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG - Programa de Pós-Graduação em Educação	CAPES
08	2017	Dissertação	LIMA, Natália Pereira.	O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA:	Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ	CAPES

				composição, percepções e ações práticas na gestão municipal.		
09	2016	Tese	PIOLLI, Gisiley Paulim Zucco.	Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?	Universidade Estadual de Campinas/ UNICAMP	CAPES
10	2016	Dissertação	TORMES, Diego Dartagnan da Silva.	As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação: em foco o financiamento.	Universidade Federal de Santa Maria/UFSM	CAPES

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações – CAPES, com organização própria da autora.

Com base na pesquisa bibliográfica e estudo de caso, na dissertação intitulada “As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação: em foco o financiamento”, Tormes (2016) analisou a atuação dos Conselhos Municipais de Educação das cidades de Santa Maria e São Sepé, tendo, como referencial teórico, a análise documental de Bordignon. Tormes remonta a relação entre o CMEs e as políticas de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), realizando reflexões a partir das políticas públicas, gestão democrática, e controle social. O autor destaca, ainda, que o CME necessita de progressos na proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais.

Em sua tese, Piolli (2016) faz uma análise documental de cunho qualitativo com o tema “Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?”. O estudo coloca em voga a configuração do CME como órgão de Estado regulador ao questionar as ações autoritárias e centralizadoras que ocorreram na época da ditadura militar. Ao analisar o funcionamento dos CMEs dos municípios supracitados, a autora pôde perceber a sistemática de relações de poder que orientam as lutas políticas e questões educacionais que mantêm a sobreposição do foco privado ao interesse público.

Na dissertação “O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal”, Lima (2017) descreve e analisa a composição e atuação do Conselho Municipal de Educação de São Luís (MA) no ano de 2016. Através da pesquisa bibliográfica e documental, o autor percebeu que a atuação dos conselheiros é predominantemente técnica, com foco em autorização e credenciamento de escolas,

demonstrando o hiato existente quanto à função mobilizadora e propositiva que, por sua vez, pressupõe a participação de variadas representações da sociedade.

A tese de doutorado de Queiroz (2017), intitulada “O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação”, busca compreender as formas de atuação dos CMEs do estado de Minas Gerais na formulação das políticas públicas educacionais. A análise foi feita por pesquisa comparada quali-quantitativa, com questionários e entrevistas semiestruturadas. A autora explicita características diferentes entre os CMEs estudados, seguindo características políticas de cada localidade, com o aspecto normativo muitas vezes deficitário.

O estudo dissertativo de Araújo (2018) aborda a seguinte temática: “O papel do Conselho Municipal de Educação para o controle social das políticas educacionais”. A autora analisou como os Conselhos Municipais de Educação desempenham suas atribuições quanto ao controle social das políticas educacionais. O método de análise utilizado foi o Materialismo Histórico-Dialético, com análise documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisadora discute a trajetória dos CMEs inter-relacionada com as políticas públicas educacionais pós-1988. Araújo (2018) conclui que, embora os CMEs sejam considerados órgãos públicos normalizadores, no que diz respeito aos aspectos de participação e controle social das políticas municipais, não estão sendo efetivados. Isso se agrava devido à vulnerabilidade dos CMEs frente aos interesses das políticas dos governos municipais.

A dissertação de Barauna (2019) tem como objeto de estudo a análise dos “Conselhos Municipais de Educação do Sudoeste Goiano e a Perspectiva Democrática”. A pesquisa foi de natureza qualitativa, caracterizando-se como de campo e documental, na perspectiva do materialismo histórico-dialético, com um recorte temporal, no período compreendido entre 1990 e 2018. A autora analisou as categorias representatividade, participação social e política, mobilização social e modos de gestão, com aporte teórico dos seguintes autores: Bordenave (1994), Bordignon (2013), Cury (1996; 2006; 2015), Lima (2001; 2010; 2017; 2018), entre outros. A análise dos dados permitiu à autora concluir que a gestão democrática, no âmbito dos CMEs analisados, encontra-se em processo de construção, na perspectiva das concepções democráticas.

Os estudos de Figueredo (2020) versam sobre o “Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA” e analisam o Conselho Municipal de Educação sob a ótica da participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA, através das perspectivas da execução, acompanhamento e avaliação, no

período de 2018 a 2020. A abordagem teórico-metodológica traçada pela autora foi pesquisa documental e qualitativa, com base em Bordenave (1994), Bordignon (2009), Cury (2006/2008), Demo (1993), Gonh (2008/2011), entre outros. Para tanto, a autora escolheu como categorias de análise a participação, gestão democrática e Conselho Municipal de Educação. A pesquisa revelou que os conselheiros do CME do município de Paço do Lumiar/MA não participaram efetivamente no processo de gestão do PME, tendo suas atividades reduzidas apenas a questões técnicas. Outro ponto de percepção foi a dependência entre o CME e a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) daquele município, atendendo apenas as prioridades e provocações externas.

Os estudos de Santos (2020), com tema “Atribuições dos conselhos municipais de educação da mesorregião centro maranhense: destaques e enfoques nas leis dos CMEs”, apresentam as funções e atribuições nos instrumentos legais que orientam o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação na mesorregião centro oeste maranhense, na perspectiva da gestão democrática. Com fulcro na análise de conteúdo de Bardin (1998), a autora realizou uma abordagem qualitativa, através de pesquisa bibliográfica e documental, por meio das legislações evidenciadas - Leis de Criação dos Sistemas Municipais de Educação (SMEs), das Leis dos CMEs e do Regimento Interno dos municípios de Arame, Bom Lugar, Grajaú, Lago Verde e São Luís Gonzaga do Maranhão.

Santos (2020) baseou sua pesquisa nas categorias de participação, autonomia e representação, com atenção ao federalismo no Brasil, analisando as funções e atribuições dos CMEs e enfatizando a composição dos conselhos. Concluiu que as funções consultiva, deliberativa, normativa, propositiva e fiscalizadora foram identificadas nas legislações dos CMEs e que apenas dois dos municípios estudados apresentam tais informações nas leis que criam os CMEs: Bom Lugar e São Luís Gonzaga do Maranhão que apresentam características, do ponto de vista legal, de órgãos de Estado.

A dissertação de Wolff (2020) analisa, de forma geral, o aspecto da urgência e da coesão de valores da cultura digital na implementação de um currículo escolar, no período de março à junho de 2020, durante o isolamento social imposto pelos governos estadual e municipal, cujo objetivo foi frear o avanço da pandemia de COVID-19. A metodologia empregou a abordagem qualitativa, utilizando o método de pesquisa-ação, com o objetivo de intervir na prática dos educadores no campo escolhido. Para tanto, fundamentou-se em autores como Chizzotti (2010), Buzato (2010), Almeida e Silva (2014), entre outros. A autora ressalta que, na ocasião da pesquisa, foi implantado o ensino remoto no estado e no município de São Paulo e as aulas presenciais foram suspensas. A partir da urgência desta implementação, a

pesquisadora perquiriu as expressões da cultura digital no currículo que foi sendo desenhado ao logo do transcorrer do ensino remoto.

O trabalho dissertativo de Gomes (2021), cujo título é “Conselho Municipal de Educação na gestão das políticas do município de São Luís – MA: enfoques e destaques na atuação dos conselheiros possui como referência a base normativa do colegiado e a atuação dos conselheiros e foi realizado com base teórica a partir de Freitas (2004); Montaña e Duriguetto (2011); Cavalcanti (2016); Zander e Tavares (2016), dentre outros. A autora utiliza pesquisa documental para a análise normativa do CME, abrangendo a lei de criação, seu regimento e atas das plenárias realizadas no período 2017-2019, com objetivo de compreender o papel desempenhado pelos conselheiros frente as prerrogativas do órgão.

Após revisar os estudos e pesquisas relacionados à temática, observamos a existência de alguns pontos de fragilidade institucional que fragmentam e, por vezes, inviabilizam a atuação efetiva, especialmente considerando as idiosincrasias sociais relacionadas aos CMEs, com destaque para suas funções normativas e meramente regulatórias.

Vários estudos demonstram um distanciamento no que tange ao exercício da cidadania popular nos processos decisórios, quanto à formulação e à materialização das políticas educacionais atinentes ao órgão. O requisito meramente técnico-burocrático é apontado em vários autores, como aspecto ínsito às atividades desempenhadas pelos conselheiros e pelo órgão de forma geral, demonstrando a enorme dificuldade em atender à totalidade de suas atribuições e finalidades públicas.

Apesar do caráter sumariamente deficitário, apontado por vários autores durante esse levantamento, notamos que o viés político ainda predomina na eleição de prioridades e de ações desempenhadas pelo CMEs de várias regiões brasileiras, inclusive no estado do Maranhão, com prevalência do exercício da função normativa. Tal perspectiva se torna proeminente no contexto de pandemia de COVID-19, onde a urgência e as medidas sanitárias adotadas no Brasil convergiram para o isolamento social e o fechamento das escolas.

Entretanto, é notória a perspectiva de desvelar essa realidade, com o intuito de propor alternativas eficazes que possibilitem a atuação efetiva dos CMEs, notadamente do uso da competência normativa, para que, no período pós pandemia, possa atender às políticas educacionais que promovam a oferta de educação de qualidade nos Sistemas Municipais de Educação.

1.1 Abordagem metodológica

No presente estudo investigativo, pretendemos entender a complexidade das relações do fenômeno estudado, apreendendo sua essência. Em certa medida, buscamos os diversos aspectos que interagem com o objeto pesquisado, percebendo que, no contexto histórico em que está inserido, ele é modificado pelas circunstâncias socioeconômicas e políticas daquele dado momento, bem como, modifica-as.

A pesquisa científica constitui um elo imprescindível entre o domínio do saber outrora construído e a elaboração de novas sínteses com vistas à análise concreta da complexa sociedade contemporânea, da compreensão de sua estrutura, lutas, historicidade e contradições que determinam a objetividade do ser social.

Nessa relação dialética, faz-se necessário reconhecer que a multiplicidade de fatores que moldaram a realidade durante o evento da pandemia de COVID-19, reverberando em ações normativas no campo educacional, como medidas de enfrentamento à crise sanitária, é composta por contradições determinantes à dinâmica societária capitalista que devem ser analisadas não de forma isolada, mas, sobretudo, pelo prisma da totalidade, conforme aponta Paulo Netto (2011, p.57):

Cabe à análise de cada um dos complexos constitutivos das totalidades esclarecer as tendências que operam especificamente em cada uma delas. Mas a totalidade concreta e articulada que é a sociedade burguesa é uma totalidade dinâmica - seu movimento resulta do caráter contraditório de todas as totalidades que compõem a totalidade inclusiva e macroscópica. Sem as contradições, as totalidades seriam totalidades inertes, mortas - e o que a análise registra é precisamente a sua contínua transformação. A natureza dessas contradições, seus ritmos, as condições de seus limites, controles e soluções dependem da estrutura de cada totalidade - e, novamente, não há fórmulas/formas apriorísticas para determiná-las: também cabe à pesquisa descobri-las.

Nesse sentido, os postulados de Kosik (2002) apontam para a necessidade de se refutar a *pseudoconcreticidade*¹ impregnada na falsa consciência das coisas, visando a compreensão real e conceitual do fenômeno investigado.

A dialética é o pensamento crítico que se propõe a compreender a coisa em si e sistematicamente se pergunta como é possível se chegar a compreensão da realidade.[...] O pensamento que destrói a pseudoconcreticidade para atingir a concentricidade é ao mesmo tempo um processo sob o curso no qual o mundo da aparência se desvenda o mundo real; por trás da aparência externa no fenômeno, se desvenda a lei do fenômeno; por trás do movimento visível, o movimento real interno; por trás do fenômeno a essência (Kosik, 1976, p.20).

Sob esse enfoque, o pesquisador deve trilhar a vertente para além da aparência do objeto. Paulo Netto (2011) o considera apenas o ponto de partida da pesquisa, para alcançar a

¹ O complexo dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana, que com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo um aspecto independente e natural constituem o mundo da *pseudoconcreticidade*.

essência de sua estrutura e dinâmica, analisando-o em suas múltiplas determinações. Portanto, essa realidade contraditória que permeia a práxis do homem como ser histórico se constitui como concepção capaz de mediar o processo de apreensão do real, propiciando a transformação social.

Desta forma, o investigador, através da pesquisa que, neste estudo, é viabilizada pelo aporte teórico do método do materialismo histórico-dialético, procura chegar à essência do objeto que investiga. Assim, ao desnudar o aspecto da aparência, pretende-se revelar a essência não evidente a priori, como bem direciona Cardozo (2008, p.05):

Desse modo, partimos do pressuposto de que a apreensão e o desvelamento das contradições inerentes a um objeto de estudo só são possíveis quando entendemos que a essência de um fenômeno não se manifesta imediatamente ao sujeito. Inicialmente, têm-se somente a manifestação aparente de um aspecto desse fenômeno e não ele por inteiro. Portanto, o desvendar de um objeto supõe a necessidade de descobrirmos a essência oculta de tal objeto.

Para tanto, consideramos que esta perspectiva se coaduna com a pesquisa qualitativa, pois ela permite que as relações que pesquisador realiza em diversos âmbitos de sua vida, do ponto de vista subjetivo, evidenciem as situações exteriores e as implícitas ao objeto que está sendo investigado. A partir dessa ótica, Godoy (1995, p.21) afirma que:

Segundo esta perspectiva, um fenômeno pode ser melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada[...]. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando /I captar" o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes. Vários tipos de dados são coletados e analisados para que se entenda a dinâmica do fenômeno.

A partir dessas premissas, vários autores coadunam sobre a validade e grau de importância que a abordagem qualitativa propicia ao estudo científico. “Na pesquisa qualitativa descreve-se e determina-se com decisão conceitual rigorosa a essência genérica da percepção ou das espécies subordinadas como a percepção da coisalidade, etc.”, conforme asseveram Martins e Lintz (2000, p.58).

Nesse sentido, a abordagem qualitativa permitirá a apreensão da dinâmica das relações sociais fáticas, preocupando-se com aspectos da realidade que não foram quantificados. Essas percepções também são trazidas por Minayo (2001, p.14), revelando que a pesquisa qualitativa trabalha com “o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

A partir dessas premissas, procuramos investigar o exercício dos atos normativos no bojo das deliberações e ações regulamentares do CME de São Luís (MA) e sua participação

nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas educacionais durante a propagação do vírus SARS-CoV-2. Propomo-nos a realizar uma análise crítica histórica e dialética do objeto de estudo, conduzido pela concepção materialista e baseada na realidade concreta.

Nessa senda, Marcelino (2013) explicita que a metodologia da pesquisa faz parte da epistemologia, porque poderá possibilitar o estudo crítico da realidade dos processos de conhecimento e de seus procedimentos, visando analisar e compreender as contradições da situação concreta.

Considerando as relações entre a base econômica e a superestrutura política que compõem o modo de produção da sociedade capitalista, o presente estudo possui, como fundamento epistemológico, os pressupostos do materialismo histórico-dialético, concebido por Wood (2011, p.32) da seguinte forma:

Uma compreensão materialista de mundo é então uma compreensão da atividade social e das relações sociais por meio das quais os seres humanos interagem com a natureza ao produzir as condições de vida; e é uma compreensão histórica que reconhece que os produtos da atividade social, as formas de interação social produzidas por seres humanos, tornam-se elas próprias, forças materiais, como o são as naturalmente dadas.

Com fulcro nessa perspectiva, utilizamos a pesquisa bibliográfica documental, valendo-nos de registros oriundos das ações regulamentadoras proferidas no período de 2020 a 2022 pelo CME de São Luís, advindas da emergência sanitária mundial ocasionada pela doença COVID-19.

A revisão bibliográfica assumiu importância ao nos permitir, por meio de uma série de estudos prévios, compreender a temática abordada, conceitos, categorias, discussões e conclusões já produzidas por outros pesquisadores. Dessa maneira, utilizamos como aporte teórico o estudo de autores como Montañó e Duriguetto (2011), Cury (2006), Souza (2010), Dourado (2009), Saviani (2020), Romanowski e Ens (2006), Gomes(2021), Wolff (2020), Santos(2020), Figueredo (2020), Barauna (2019), Araujo (2018), Queiroz (2017), Lima (2017), Piolli (2016), Tormes (2016), com destaque para o debate teórico proposto por Cardozo (2019-2021), Bordignon (2009), dentre outros, correlacionando o estudo desses autores ao tema que nos propomos investigar.

Realizamos, ainda, a pesquisa documental e a análise de conteúdo, tidas como um conjunto de técnicas que, conforme destaca Bardin (1977), se prestam à análise das comunicações, de forma a permitir que as inferências sejam significantes e válidas, remetendo-nos ao fato de que,

A análise de conteúdo já não é considerada, exclusivamente com um alcance descritivo, pelo contrário, toma-se consciência que a sua função e o seu objetivo é a inferência. Que esta inferência se realize tendo por base indicadores de frequência, ou cada vez mais assiduamente com indicadores combinados, tomando-se consciência, de que, a partir dos resultados da análise, se pode regressar as causas, ou até descer aos efeitos das características das comunicações (Bardin, 1977, p.23).

Nesta pesquisa, serão utilizadas as unidades de contexto, conforme pressupõe Bardin (1977), para permitir que as informações colhidas possam ser melhor compreendidas a partir de sua contextualização com o objeto de estudo, com o intuito de proporcionar a identificação das funções e atribuições normativas legais atinentes ao CME de São Luís - MA.

Desse modo, para realizar inferências e proposições sobre os dados obtidos, a análise ocorrerá por meio de indicadores nos atos normativos, os quais revelam a ocorrência de aspectos regulamentares nos documentos analisados, com observância aos preceitos legais que delimitam a atuação normativa dos conselhos de educação. Portanto, será possível perceber a incidência das normativas e sua relevância no contexto de pandemia de COVID-19.

O campo de pesquisa deste trabalho será o Conselho Municipal de Educação de São Luís, em um recorte temporal compreendido no período de 2020 a 2022, no espaço físico da sede e sítio virtual. Os instrumentos de coleta de dados serão os diversos documentos que regem o funcionamento do CME, tais como pareceres, resoluções, regimento interno, atas de funcionamento do Conselho e documentos outros que servirem como registro dos encaminhamentos ali realizados junto aos conselheiros, seguidos da técnica de análise documental. Como afirmam Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009, p. 2), o uso de documentos em pesquisa deve ser valorizado, “uma vez que possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural”.

Sob essa perspectiva, elaboramos um quadro cujas categorias de análise se concentram nas três esferas de atuação governamental: federal, estadual e municipal. Esse instrumento de análise evidencia os principais atos normativos adotados no período de pandemia de COVID-19.

Quadro 2– Principais normativas elaboradas pelo CNE, CEE/MA e CME/SL, na gestão das políticas educacionais no período de 2020-2022.

Fonte: Elaborado pela autora

NACIONAL UNIÃO e CNE	ESTADUAL (CEE/MA)	MUNICIPAL (CME-SL)
Lei nº 13.979, de 6.2.2020	Decreto Estadual nº 35.662/2020	Parecer nº 10-2020 CME-SL
Decreto Legislativo nº 06/2020	Nota Pública - 03/2020	Parecer nº 42-2020 CME-SL

Medida Provisória – MP nº 934	Portaria nº 19/2020-GP/CEE/MA	Parecer nº 01-2021 CME-SL
Portaria nº 343	Resolução CEE/MA nº 94/2020	Parecer nº 79-2021 CME/SL
Parecer nº 5/2020 * (Reexame no Parecer 8/2020)	Parecer CEE/MA nº 145/2020	Resolução nº 01/2022 – CME/SL
Parecer nº 6/2020	Resolução CEE/MA nº 146/2020	-
Parecer nº 11/2020* (Reexame no Parecer 16/2020)	Resolução CEE/MA nº 200/2020	-
Lei nº 14.040/2020	Resolução CEE/MA nº 194/2021	-
Parecer nº 15/2020	-	-
Resolução nº 02/2021 CNE/CP	-	-
Parecer nº 06/2021 CNE/CP	-	-

O presente trabalho está dividido em quatro seções. A introdução, que situa os objetivos e os aspectos metodológicos desta pesquisa, constitui a primeira seção.

A segunda seção faz uma contextualização sobre a reforma de Estado empreendida a partir de 1990 no Brasil e sua relação com as políticas educacionais, inclusive as adotadas durante o período emergência internacional da pandemia de COVID-19.

A terceira seção analisa a atuação normativa dos Conselhos de Educação, com foco no Conselho Nacional de Educação (CNE) e no Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE/MA), no contexto da emergência de saúde pública, destacando seus marcos legais, funções e atribuições. Discorre, ainda, sobre as implicações e contradições inerentes à adoção do ensino remoto emergencial e suas tensões diante dos aspectos socioeconômicos desconsiderados pelas legislações excepcionais.

A quarta e última seção, apresenta uma análise da atuação normativa e regulamentar do CME de São Luís - MA, enfocando as considerações sobre os atos desse órgão de estado no contexto de calamidade pública da pandemia de COVID-19.

Por fim, tecemos algumas considerações finais sobre as inferências das análises realizadas a partir da pesquisa bibliográfica e documental, retomando os principais aspectos abordados ao longo desta dissertação.

2 ESTADO E POLÍTICA EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19

Nesta seção, abordamos inicialmente a constituição do modelo neoliberal estabelecido no Brasil durante a década de 1990, com a Reforma do Estado como ponto central, consolidando a influência do capital nas políticas sociais do país. O objetivo é compreender a gestão das políticas públicas brasileiras, especialmente no campo educacional, durante o período da pandemia de COVID-19. Buscamos, de forma incisiva, destacar a complexa realidade que permeava o cenário brasileiro, considerando as intrincadas esferas socioeconômicas e político-administrativas tanto anteriores quanto contemporâneas ao contexto da pandemia a partir de 2020.

Dessa forma, pretendemos precipuamente alcançar o objetivo de caracterizar a relação entre o contexto socioeconômico do Estado brasileiro e as políticas públicas educacionais de enfrentamento à calamidade, adotadas no período de emergência mundial ocasionada pela pandemia de SARS-CoV-2².

2.1 Estado e política educacional no contexto da crise do capital

O termo "Estado", abordado neste estudo, refere-se à perspectiva delineada pela teoria social marxista, que visa criticar o modelo estrutural capitalista de dominação social e poder. Portanto, trata-se do Estado na vertente de superestrutura, essencialmente moldado por uma classe dominante, embora aparentemente possua um discurso de universalização. Suas determinações concretas são estabelecidas de acordo com o contexto histórico da realidade material em que está inserido.

De forma correlata, reconhece-se a dialética entre o conhecimento e o real, ou seja, o Estado aqui é entendido como um produto da sociedade civil, expressando suas contradições e as perpetuando. É produto, é consequência, é uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal (Montaño; Duriguetto, 2010).

Face a esse panorama, faz-se necessário a análise da Reforma do Estado brasileiro e suas relações com as forças produtivas materiais e a luta de classes para, posteriormente, inferir sobre os impactos ocasionados pela pandemia de COVID-19 na esfera social e, proficuamente, no âmbito da educação. Afinal, com base no materialismo histórico dialético, o

² Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoVs) já foram identificados: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, novo coronavírus (que no início foi temporariamente nomeado 2019-nCoV e, **em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2**). Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença COVID-19. Fonte: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>.

modo de produção da vida material é que condiciona o processo da vida social, política e espiritual. “Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, mas, inversamente, o seu ser social que determina a sua consciência” (Marx, 2002, p.24).

A partir da crise do capital, ocasionada na década de 1970, atribuída inicialmente ao Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), por proporcionar a notada ampliação da intervenção estatal no âmbito econômico e social, operou-se, o que Montaño e Duriguetto (2010) nomearam de contra(reforma) do Estado. Para os autores, a “reforma de Estado” se funda na necessidade de liberalização do capital e desregulamentação do mercado e, por conseguinte, no desmonte das relações sociais, políticas de reestruturação produtiva, com a elevação as taxas de lucro e ampliação da hegemonia política e ideológica do grande capital.

Os confrontos, como resposta intrínseca aos desdobramentos estruturais da forma cíclica de adaptação do capital, fizeram referência ao déficit fiscal e ao crescimento desproporcional do Estado. Todos esses elementos apontaram para uma série de infortúnios e para o colapso da estrutura econômica enfrentados pelos Estados no final da década de 1970. Isso legitimou a necessidade de uma (contra)reforma dos Estados como medida adequada em resposta à crise do capital. Carinhato (2008, p.40) explica que os países,

[...] utilizando políticas recessivas, como forma de combate à crise, viram suas receitas diminuir e suas despesas continuarem altas, ou até mesmo aumentando, fato este que os levaram ao endividamento e conseqüentemente, à impossibilidade de desenvolver políticas e orientações econômicas com a autonomia de outrora. Ademais, assinalamos outro ponto importante: o Estado teve parte de seu poder econômico dilapidado com as transformações estruturais do sistema produtivo capitalista, sobretudo com a intensificação dos fluxos financeiros e comerciais em âmbito global.

Nesse diapasão, com a decadência do modelo de Estado de Bem-Estar social, ocorreu a realização da conferência intitulada “Consenso de Washington”³, em 1989, nos Estados Unidos da América. O evento foi pontualmente organizado por organismos que possuíam interesses em comum com a agenda de financeirização do capital, cujos participantes eram instituições internacionais financiadoras, como o Banco Mundial, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No Consenso de Washington, os precursores da premissa de expansão do capital difundiram a ofensiva neoliberal, em escala global, para despontar como alternativa de

³ A denominação de Consenso de Washington refere-se a uma reunião que ocorreu em novembro de 1989, na cidade de Washington(EUA) com o intuito de propor uma reforma econômica para desregulamentar os mercados e relativizar os direitos trabalhistas nos países da América Latina, seguindo o preceitos neoliberais orientados pelo Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. A agenda de proposições compreendia dez áreas, dentre elas, a reforma tributária, privatizações, redução de gastos públicos, abertura comercial, juros de mercado e desregulação de leis trabalhistas.

salvaguarda econômica, por meio de um pacote de reformas essenciais impostas como condicionantes ao “resgate neoliberal” dos Estados da América Latina em crise.

Desse modo, a estratégia de desregulamentação do mercado e de flexibilização de direitos trabalhistas compunham o escopo, dentre várias outras medidas, como parte integrante de exigências, o “plano de ajustamento”. Na visão de Montañó e Duriguetto (2010, p. 211), para combater a inflação e reduzir o estrepitoso aumento de preços, três medidas fundamentais foram operacionalizadas nos países latino-americanos: a elevação dos juros, a liberação do mercado interno e a dolarização da economia.

A adoção dos princípios neoliberais, imbricados na instauração da (contra)Reforma de Estado, revelou a adaptação da estrutura de poder do capital. Esta estimulava a competição econômica de mercado, operando a retração de políticas sociais e elevando a máxima de que o neoliberalismo econômico acentua a supremacia do mercado como mecanismo de alocação de recursos, distribuição de bens, serviços e rendas, remunerador dos empenhos e engenhos inclusive. Nesse contexto, o mercado é matriz da riqueza, da eficiência e da justiça (Moraes, 2002, p.40).

Embora a agenda das reformas neoliberais tenha sido introduzida no Brasil por meio do governo de Collor de Melo, somente na metade da década 90 do século passado que as delimitações do capital se intensificam, consolidando-se em corpo e forma institucional com proeminência da “reconstrução do Estado”. De acordo com Souza e Carvalho (1999, p.195),

Foi o governo de Fernando Henrique Cardoso que deu o formato definitivo e conceitual a chamada reforma do Estado, principalmente através do Ministério de Administração e Reforma do Estado – MARE, extinto no segundo mandato e do seu titular ao longo de quase todo o primeiro mandato, o ministro Bresser Pereira.

A inovação das propostas do MARE consistia primordialmente na delegação da execução de serviços exclusivos de Estado para Organizações Sociais, sob o argumento da universalização e democratização dos serviços públicos. O Terceiro Setor⁴ ascendeu ao protagonismo do atendimento na prestação de direitos sociais, onde manteria sua prevalência e recebimento de recursos públicos.

A descentralização vertical das atribuições estatais atingiu várias áreas sociais: a saúde, a educação, a assistência social, entre outras. Vale ressaltar que, sem o intuito de pormenorizar as ações do MARE, convém expor, de forma sucinta, que o modelo do programa

⁴ Terceiro Setor é um termo utilizado para definir organizações da iniciativa privada, sem fins lucrativos, que prestam serviços de caráter público.

desenvolvido nesse ministério adotou um caráter genérico, minorando a responsabilidade do Estado.

Aliado à abertura de mercado, intensificava-se o debate sobre Estado Mínimo em ascendentes parcerias pelo instituto da publicização por meio da terceirização de serviços públicos. Com o aval das agências capitais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM), a política social neoliberal estimulou o caráter competitivo na área social e esvaziou o verdadeiro propósito social do direito, transformando-o em mercadoria. Desse modo, as políticas sociais foram coisificadas e mercantilizadas para atender a lógica do capital.

Em consonância com a parametrização fiscal, a redução dos gastos públicos com áreas sociais e, não menos importante, a privatização das estatais, operava-se oportunamente a receita neoliberal para solucionar a crise e implementar definitivamente a Reforma do Estado, sob o pretexto de que a eficiência dos serviços públicos seria alcançada pela otimização dos recursos humanos e financeiros, efetividade e democratização (Souza; Carvalho, 1999). Contudo, o desfecho dessa opção governamental percorreu o caminho do agravamento da pobreza, alavancando a exploração do trabalho e do trabalhador e gerando ainda mais desemprego no Brasil.

Os impactos dessa “reforma” reverberaram diretamente no aumento da vulnerabilidade da população de baixa renda, a classe trabalhadora, que, de forma sistêmica, tem o pleno exercício de seus direitos fundamentais usurpados. Nesse sentido, Saviani e Duarte (2012) esclarecem acerca da importância sobre a compreensão de que as áreas da educação e política são práticas distintas, mas inseparáveis entre si. Assim, embora não exista identidade entre educação e política, toda prática educativa contém, inevitavelmente, uma dimensão política, assim como toda prática política contém, inevitavelmente, uma dimensão educativa.

A esse respeito, Dourado (2019) explica que a ausência em assumir e realmente efetivar o direito à educação de qualidade possui um caráter histórico e está situado na agenda das reformas neoliberais, sob o eixo da redução do Estado nas políticas sociais de gestão da educação. Essa dinâmica de poder mantém e reproduz a lógica de expansão do capital.

Esse aspecto, de minimizar o protagonismo Estado nas políticas educacionais, também é apontado por Saviani (2020) como uma transferência de responsabilidade, tornando-a elemento constante no repertório dos governos brasileiros, onde

[...] a demissão do Estado em consonância com a ideia do Estado mínimo, o que se traduz na tendência a considerar que a educação é um problema de toda a sociedade e não propriamente do Estado, isto é, dos governos. A impressão é que, em lugar do princípio que figura nas constituições, segundo o qual a educação é direito de todos e dever do Estado, adota-se a diretriz contrária: a educação passa a ser dever de todos e direito do Estado. Com efeito, o Estado se mantém como regulador, como aquele que

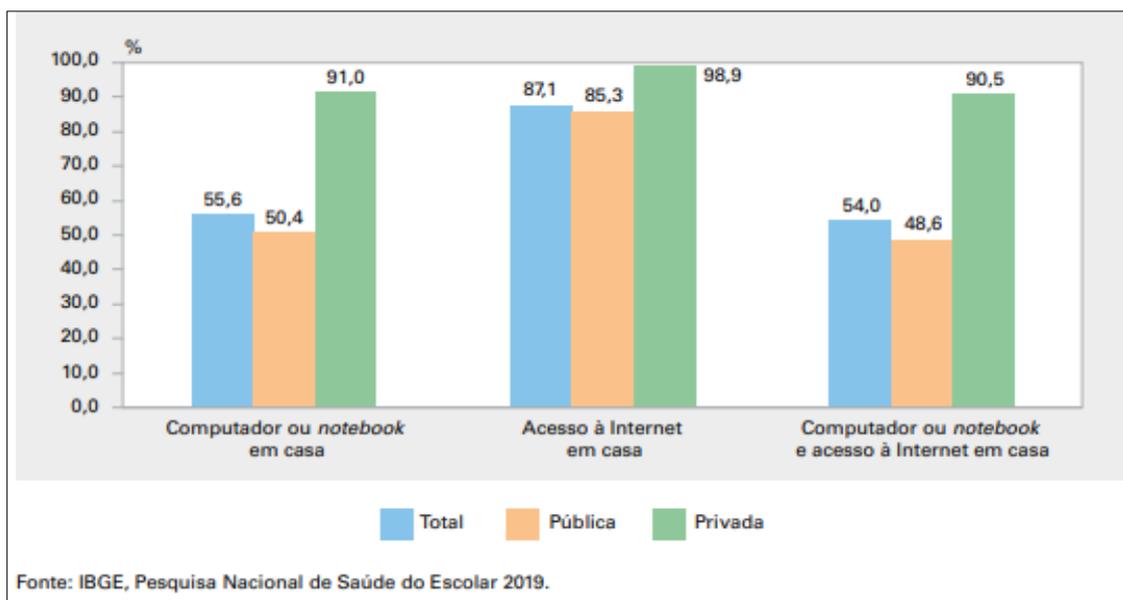
controla, pela avaliação, a educação, mas transfere para a “sociedade” as responsabilidades pela sua manutenção e pela garantia de sua qualidade (Saviani, 2020, p. 02).

No final do século XX, sobretudo a partir da supracitada Reforma do Estado, especificamente a área das políticas educacionais brasileiras, passou por questões privatistas demonstrando que a fragmentação dessas políticas é um processo que vem ocorrendo há várias décadas, num contexto de grandes retrocessos frutos de orientações hegemônicas que visam expandir o modelo neoliberal.

A revisitação histórica às políticas públicas brasileiras do final do século passado e início do atual permite perceber, ainda, a constituição da atual configuração econômica e política do país. De acordo com Carinhato (2008), as políticas sociais e a equidade são elementos inerentes ao conceito de democracia, integrando, portanto, uma rede de proteção e combate à miséria que proporciona o pleno exercício da cidadania para a superação das desigualdades.

No que cerne ao contexto educacional, o Brasil adentrou o século XXI evidenciando um cenário de perpetuação de discontinuidades na gestão e das políticas educacionais, aliadas aos problemas estruturais preexistentes. Tais aspectos expuseram a área social da educação ao aumento da falta de acesso mínimo ao ensino de qualidade sistematizado pelo Estado, tornando-a uma das áreas mais afetadas pela pandemia de COVID-19, conforme se observa na figura abaixo.

Gráfico 1 – Percentual de estudantes de 15 a 17 anos com acesso a computador e internet em casa em 2019.



O gráfico acima revela um aspecto do perfil socioeconômico dos estudantes do país e evidencia a desigualdade de condições tecnológicas para acompanhar as atividades de Ensino Remoto Emergencial (ERE), disseminado no período de pandemia. De acordo com o relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em números absolutos, 3,6 milhões de estudantes de 15 a 17 anos de idade não tinham acesso a equipamento(s) e conexão de internet, de um total de 6,8 milhões. Para os estudantes da rede privada, havia praticamente universalização do acesso à Internet em casa (98,9%), sendo que 91,0% desses estudantes tinham computador ou notebook no domicílio em 2019. (IBGE, 2021). Por sua vez, estudantes na mesma faixa etária na rede pública, que possuem tanto Internet quanto computador ou notebook, representam menos da metade do total (48,6%).

Dado o peso da rede pública, que concentra grande parte dos estudantes dessa faixa etária, não é de surpreender que somente 54,0% do total de estudantes de 15 a 17 anos de idade, independente da rede de ensino, possuíam acesso simultâneo à Internet e computador ou notebook em casa em 2019, ano anterior ao início da pandemia de COVID-19, ilustrando o desafio apresentado ao sistema educacional brasileiro para garantir educação de qualidade para todos (IBGE, 2021, p. 88).

Desse modo, as medidas sanitárias compulsórias de enfrentamento à calamidade recomendadas à população brasileira no estado de emergência, a exemplo do fechamento das escolas, da flexibilização dos currículos programáticos, da adoção do ensino remoto em todos os níveis de escolarização e da utilização de recursos tecnológicos indisponíveis à maioria das famílias, só evoluíram a precarização das condições de ensino, o que será explicitado adiante.

2.1.1. A pandemia por SARS-CoV-2 no contexto internacional e brasileiro: destaques e tensões

A temática da pandemia de COVID-19 representa uma ampla gama de experiências humanas sem precedentes na história, com uma amplitude e complexidade que se refletem tanto internacionalmente quanto no contexto brasileiro. Por estar inserida em um cenário dinâmico, atual e complexo, a pandemia tem repercussões significativas em diversas áreas e políticas públicas, especialmente nas educacionais, influenciadas pelas propostas da agenda neoliberal em escala global.

Ao nos remeter ao contexto histórico de retrocessos sociais já estabelecidos no surgimento do SARS-CoV-2, buscamos situar as tensões decorrentes das relações de

enfrentamento à calamidade pública de saúde e, simultaneamente, as questões relacionadas à precarização das condições materiais de existência das pessoas. A recessão e a polarização política permanecem latentes nas instituições formais e informais da sociedade, sendo resultado das ações do capital no campo de atuação das políticas públicas.

Sob essa perspectiva, a tessitura das primeiras décadas do século XXI é caracterizada pela globalização, livre demanda de mercado, avanços em Internet, relações virtuais, Tecnologias de Informação (TICs) e pelo surgimento da pandemia de COVID-19. Dessa forma, o crescimento exponencial das relações de consumo, em detrimento do acesso e efetivação dos direitos fundamentais, potencializou fortemente as graves consequências da pandemia, ocasionando altas taxas de mortalidade e colapso dos sistemas de saúde por todo o mundo.

Apesar de o evento de crise de saúde mundial ter gerado apreensão global, com impactos nos âmbitos políticos e econômicos das nações, o *modus operandi* capitalista logo se reinventou. Assim, reforçou-se repetidamente o paradigma previamente estabelecido, conceituado por Dourado (2019) como "*ethos* capitalista", no qual uma agenda transnacional é executada sob o domínio do monopólio da expansão ilimitada do capital.

Nessa perspectiva, é fundamental situarmos a presença de uma agenda global transnacional, cuja proposição é cada vez mais homogeneizadora e, paradoxalmente, plural e combinada. Essa agenda é demarcada pelo *ethos* capitalista por meio de dinâmicas da sociedade que se inter cruzam, envolvendo políticas de ajuste fiscal, privatização, minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas, novas formas de governança e gestão, tendo por eixo o estado avaliador, o quase mercado e, de maneira mais complexa, permeado por um intenso e desigual processo de financeirização² em todas as arenas, inclusive na educação (Dourado, 2019, p. 2).

Independente de quaisquer variantes que apareçam nesse processo, a máxima que prepondera é adaptar e expandir. Não seria diferente no momento caótico ocasionado pela pandemia de COVID-19, o qual foi rapidamente utilizado para realocar em pauta pretensões econômicas capitalistas antigas, a exemplo da alta lucratividade das empresas que operam com tecnologias de informação e da universalização das metodologias de ensino remoto, educação *on line* e Educação à Distância (EAD) como medida viável ao período de distanciamento social. Segundo Santos Neto e Araújo (2021, p.31-32),

A pandemia do coronavírus (Covid-19) consiste em uma oportunidade para que as grandes corporações financeiras que detém o monopólio do conhecimento das novas tecnologias e o controle do universo cibernético sejam as principais beneficiadas. Os grandes grupos do universo virtual – como a Amazon, de Jeff Bezos, e o Facebook e o WhatsApp, de Mark Zukerberg – ganharão trilhões com a modalidade EaD. Nesse contexto, os grandes grupos empresariais que atuam no referido complexo, como as empresas Cogna e Inc. Laureate International Universities, tornarão a crise uma excelente oportunidade para aumentar seus dividendos e destruir a universidade pública.

Para essa rede ascendente de disseminação do capital, através da acumulação flexível, são criados vários mecanismos de transposição de barreiras em projeção transnacional, de modo a permitir que esse movimento de escalada do capital se efetive de forma concatenada em vários países pelo mundo, rompendo os limites geográficos e beneficiando os grandes conglomerados e acionistas.

De acordo com Mézaros (2009), essa expansão revela um sistema estruturalmente em crise, que ultrapassa as fronteiras mundiais como um fenômeno universal, global, extenso e contínuo, cujas contradições típicas do capital se exacerbam nas relações de produção e circulação, reverberando em outro patamar: a internacionalização do próprio capital. Em outras palavras, a crise epidemiológica desencadeada pelo SARS-CoV-2, cientificamente identificado como o agente causador da COVID-19, está inserida no contexto histórico e concreto de uma crise estrutural do sistema capitalista.

Nesse contexto, foram desenvolvidos vários aplicativos para *Contact Tracing* (rastreamento de contatos), baseados apenas na geolocalização (GPS) ou no Bluetooth. Mais de 25 países utilizaram essa tecnologia.

A Índia é um exemplo, tendo determinado a todos os trabalhadores que façam o download do aplicativo Aarogya Setu (Ponte de saúde, em tradução livre). O emprego desses apps tem sido tão recorrente no combate a pandemia que ensejou pioneira união das gigantes contemporâneas Google e Apple. [...] Em breve linhas, tratando-se de GPS, a partir do momento em que um usuário registra estar infectado pelo Coronavírus, realiza-se um cotejo entre o histórico de localização do contaminado nos últimos 14 dias com o banco de dados que abrange os históricos de todos os outros usuários do aplicativo, emitindo-se alertas para todos aqueles em que haja coincidência de local e horário com o doente, noticiando o possível contato com a pessoa doente e a necessidade de iniciar a quarentena[...] Como bem aponta Bruce Schneier, em regra, quando **o usuário não paga pelos aplicativos, é ele o produto** (Gabriel; David, 2022, p. 275-276, grifo nosso).

Essa estratégia consiste em controlar doenças infecciosas por meio da identificação dos indivíduos, estabelecendo uma rede de contatos com os quais o paciente interagiu, identificando essas pessoas e alertando-as para evitar que tenham contato com outros indivíduos como forma de impedir que a doença se propague. A contrapartida, consiste na suposta violação de privacidade dos cidadãos.

A indefinição do cenário pandêmico atual, após mais de dois anos de implicações sanitárias decorrentes da COVID-19, somada às instabilidades geopolíticas globais, incluindo guerras e ameaças beligerantes em diversos continentes, ressalta a necessidade de compreender a pandemia por meio da análise das relações sociais humanas, associadas ao agravamento das privações persistentes nas desigualdades sociais, inerentes ao modo de produção capitalista.

Cumpra ressaltar que, aqui, não se pretende expor exaustivamente o aprofundamento teórico de fatores de ordens climáticas, demográficas e tecnológicas por não constituírem objetos diretos do presente estudo. No entanto, serão abordadas, no intento de perquirir suas interligações com os pontos fulcrais desta pesquisa, as dimensões socioeconômicas e políticas imbricadas nas ações de Estado no período de exceção da pandemia de COVID-19.

Por conseguinte, neste estudo, os indicadores epidemiológicos são considerados como fontes primárias de dados. Eles proporcionam previsibilidade e auxiliam na caracterização da realidade vivenciada pelos países no período anterior e durante a pandemia de COVID-19. Além disso, esses indicadores evidenciam a orientação das políticas públicas adotadas por cada nação.

Um dos indicadores mais utilizados em pesquisas científicas educacionais para avaliar o processo de desenvolvimento socioeconômico de um país consiste no Índice de desenvolvimento Humano (IDH), adotado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD - *United Nations Development Programme*⁵), com o objetivo de medir avanços na qualidade de vida das pessoas e elaborar prospecções para políticas governamentais futuras, valendo-se da média geométrica apurada nos indicadores de educação, renda e saúde.

De acordo com Santos *et al.* (2016, p.3746), a confiabilidade desse indicador garante que:

A previsibilidade do IDH ou de seus componentes pode auxiliar em tomadas de decisões governamentais, apoiando ou não políticas públicas, caso os valores reais correspondam às expectativas das previsões. Suas projeções também podem ser utilizadas em estudos prospectivos de diferentes áreas, entre elas a da saúde, para explicar o comportamento futuro de variáveis dependentes.

De forma generalizada, as persistentes disparidades, cujas determinantes balizam a vida e a morte dos seres humanos, se projetam em diversos nichos de ocupação humana atuais. Nos países latino-americanos, dentre os indicadores mais demandados em pesquisas, estão o IDH e a Expectativa de Vida (EV).

Segundo a Agência de notícias do IBGE (2021), em 2019, a expectativa de vida no Brasil era, em média, de até os 76,6 anos. Isso representa um aumento de três meses em relação a 2018 (76,3 anos). A expectativa de vida dos homens passou de 72,8 para 73,1 anos e a das

⁵ Agência de desenvolvimento internacional das Nações Unidas, o PNUD trabalha em 170 países e territórios para erradicar a pobreza e reduzir a desigualdade. O PNUD baseia-se na fusão do Programa Alargado de Assistência Técnica das Nações Unidas, criado em 1949, e do Fundo Especial das Nações Unidas, estabelecido em 1958. O PNUD, tal como o conhecemos hoje, foi criado em 1965 pela Assembleia Geral da Nações Unidas. O mandato do PNUD é acabar com a pobreza, construir governança democrática, estado de direito e instituições inclusivas.

mulheres foi de 79,9 para 80,1 anos. O estudo revela uma enorme diferença em percentuais entre as unidades da federação, a maior expectativa de vida foi verificada em Santa Catarina (79,9 anos), com 3,3 anos acima da média nacional, e a menor, no Maranhão (71,4 anos). Uma clara demonstração das desigualdades que permeiam a nação.

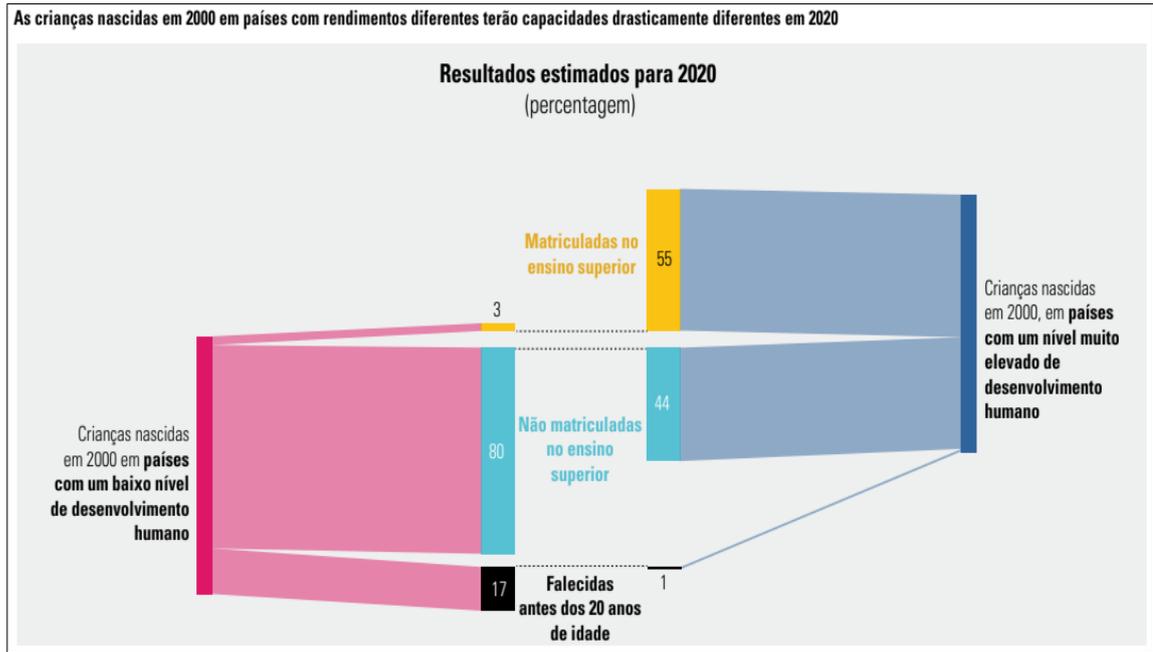
A esse respeito, dados extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano 2019 do PNUD⁶, publicado em 2020, demonstram claramente como a má distribuição de renda e a extrema pobreza denotam para uma baixíssima expectativa de vida em países com menor nível de desenvolvimento humano.

[...] duas crianças nascidas em 2000, uma num país com um nível muito elevado de desenvolvimento humano e outra num país com um baixo nível de desenvolvimento humano. Hoje em dia, a primeira tem uma probabilidade superior a 50% de estar matriculada no ensino superior: **mais de metade das pessoas com 20 anos de idade, nos países com um nível muito elevado de desenvolvimento humano, frequentam o ensino superior. Em contraste, é muito menos provável que a segunda esteja viva.** Cerca de 17 por cento das crianças nascidas em países com um baixo nível de desenvolvimento humano em 2000 terão morrido antes do seu 20.º aniversário, em comparação com apenas 1 por cento das crianças nascidas em países com um nível muito elevado de desenvolvimento humano. Também é pouco provável que a segunda criança frequente o ensino superior: nos países com um baixo nível de desenvolvimento humano, apenas 3 por cento estão matriculadas. Já lhes foram determinados percursos distintos e desiguais — e provavelmente irreversíveis — por circunstâncias quase inteiramente alheias ao seu controle. As desigualdades são igualmente elevadas no interior dos países — quer em vias de desenvolvimento quer desenvolvidos. Em alguns países desenvolvidos, as disparidades na esperança de vida aos 40 anos, entre o percentil mais elevado da distribuição do rendimento e o percentil mais baixo, foram estimadas num valor que chega a atingir 15 anos, no caso dos homens, e 10 anos, no das mulheres (PNUD, 2019, p.1, grifo nosso).

Certamente, as nações com baixos IDHs veem espelhados na sociedade as contradições do capital que paralisam a esperança de vida de milhares de pessoas que não possuem a oportunidade de viver com dignidade. De forma ilustrativa, observamos abaixo o gráfico que aduz um comparativo entre as crianças nascidas no ano 2000 e que, portanto, completariam 20 (vinte) anos em 2020, em países com baixos níveis de IDH e, em países em situação oposta, com elevados índices de IDH.

Gráfico 2 – Comparativo das crianças nascidas no ano de 2000 em países com IDH opostos, que serão drasticamente afetadas até o ano de 2020.

⁶ Relatório de Desenvolvimento humano 2019. PNUD. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/relat%C3%B3rio-do-desenvolvimento-humano-2019>.



Fonte: PNUD (2019)

Ao analisar o gráfico 2, percebemos a relevante disparidade existente: quase um quinto da população não chega a fase adulta em países com baixo IDH e, desse percentual, somente 3% atingem o nível superior. Se considerarmos que o desenvolvimento humano não se restringe às escolhas que as pessoas realizam ao longo da vida, mas, sobretudo a liberdade de escolha que possuem para tomar decisões, observamos que, no âmbito da sociedade capitalista, o direito fundamental à vida é precocemente usurpado.

Ainda de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2019 do PNUD, existe um verdadeiro “fosso emergente” em cada uma das seguintes dimensões: a saúde, educação e o acesso ao conhecimento e tecnologia. Esses parâmetros despontam como condições ínsitas à base do desenvolvimento humano.

Outrossim, embora as facetas das crises econômicas capitalistas venham se alternando de forma cíclica, um fato tem permanecido: a concentração de riqueza e poder nas mãos da elite dominante. De acordo com Santos (2022), as crises econômicas revelaram e estão revelando que a globalização não foi capaz de diminuir os níveis de desigualdade, ao passo em que o ganho de capital dos mais pobres foi imensamente menor do que o ganho tido pelo 1% mais rico do mundo.

A vida em sociedade, nos países de economia periférica da América Latina e, notadamente no Brasil, quando descoberta a COVID-19, já consistia em um desafio baseado na extrema desigualdade de apropriação dos meios e dos bens de produção e na acirrada manutenção hegemônica da classe dominante sobre a dominada. A crise sanitária de COVID-

19 ocorreu, portanto, de forma paralela à mais recente crise do capital, acentuando as instáveis condições de sobrevivência de maior parte da população.

Apesar dos princípios estabelecidos na Declaração de Direitos Humanos, observamos uma clara relativização do direito fundamental à vida digna, indo de encontro ao que é preconizado no artigo 25 desse documento, que assegura o direito a um nível básico de vida. Além disso, essa atitude esvazia os princípios e objetivos que fundamentam o Brasil, conforme estabelecidos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal da República Brasileira de 1988 - CFRB, os quais são reproduzidos a seguir:

Artigo 25.º. O direito a um nível básico de vida: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

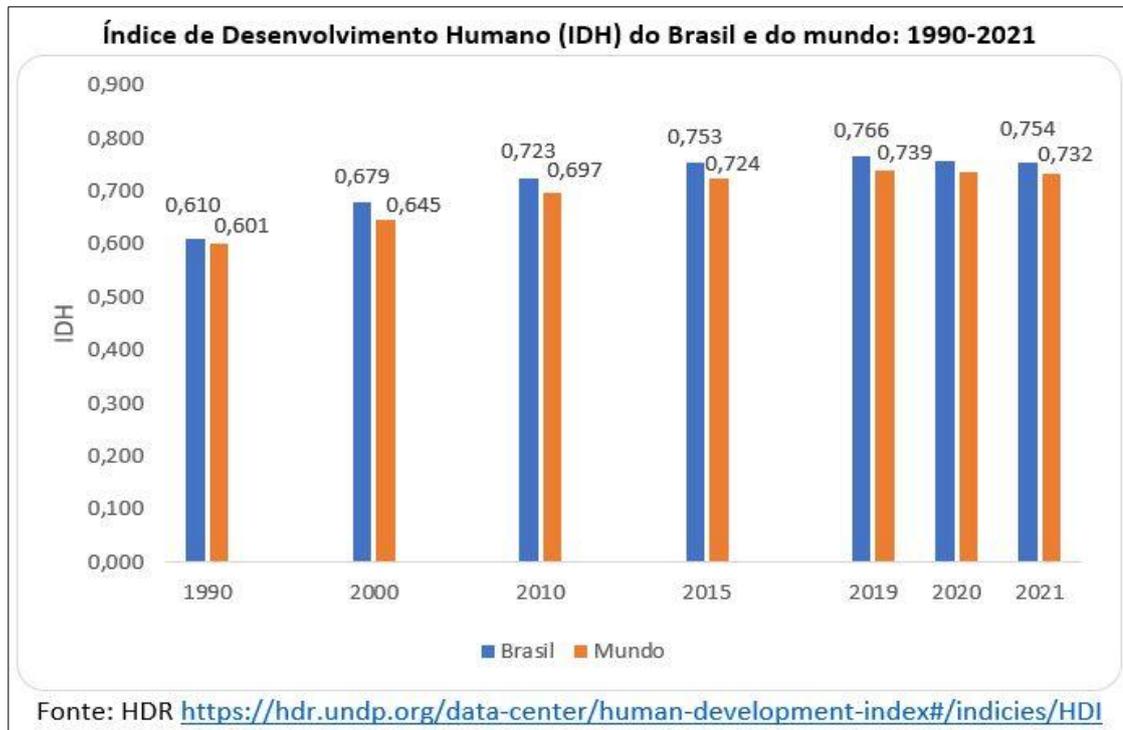
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (Brasil, 1988, grifo nosso).

A partir desse sucinto panorama, fica demonstrado que, embora alicerçada por uma “constituição cidadã”, promulgada em 1988, a trajetória brasileira subjacente ao início do século XXI, no momento de eclosão da infecção pandêmica de COVID-19, já percorria um sentido oposto aos pressupostos do direito básico à vida com dignidade, deixando o legado que traduz a permanente ambição neoliberal, o que relegou ao Brasil o posto de sétimo país mais desigual do mundo, em 2020, perdendo apenas para nações do continente africano.

De acordo com o último boletim do PNUD, publicado em setembro de 2022, no quesito desenvolvimento humano, o Brasil ocupa hoje a 87ª posição no ranking de 191 países, com um IDH igual a 0,754. Isso representa uma queda de três posições em relação ao ano de 2019, conforme demonstra a tabela abaixo.

Gráfico 3 – Comparativo de Desenvolvimento Humano entre o Brasil e outros Países do Mundo.



Com a recessão econômica de 2020 e a pandemia de COVID-19, o Brasil recuou, chegando a estagnar nos últimos dez anos. Em 2019, sustentava a 84ª posição, com IDH de 0,766. Um dos aspectos que mais impactou na queda de posições dessa projeção internacional, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), reside no quesito distribuição desigual de renda.

Com os índices de desenvolvimento humano revelando um cenário de exclusão social, onde a existência material dos sujeitos fica comprometida pela divisão desigual de renda e do acesso aos produtos produzidos pela humanidade, projetam-se na sociedade brasileira impactos secundários à própria afetação ocasionada pela COVID-19. Com o impedimento de trabalho informal, as opções da classe proletária passaram de poucas opções para quase nenhuma. Segundo a síntese dos Indicadores Sociais do IBGE (2021), em 2020, o Brasil possuía cerca de 12 milhões de pessoas estavam na extrema pobreza, vivendo com cerca de R\$155 reais por mês. Nesse ano, o Maranhão contava com a maior proporção da sua população (14,4%) em

situação de extrema pobreza (linha de US\$ 1,90), seguido do Amazonas (12,5%), Alagoas e Pernambuco (ambos com 11,8%). Portanto, o Maranhão liderou o ranking como estado da república com maior população nessas condições extremas de exclusão social.

Portanto, o equilíbrio entre a mutabilidade contínua provocada pela pandemia de COVID-19 e as políticas de contenção da doença aparentemente infundáveis, devido às incertezas e inquietações aduzidas nesse período, permitiu o desvelar do predomínio das assunções neoliberais subjacentes às instituições que desenvolvem as políticas públicas dos Estados. Empreender esforços para compreensão e resistência às manobras capitalistas é condição *sine qua non*⁷ para o exercício do direito à vida em toda sua plenitude.

2.1.2 A epidemiologia da COVID-19 e suas implicações socioeconômicas

Simultaneamente à crise estrutural do capitalismo que já vinha se configurando desde o final do século XX, resultando no aumento alarmante das desigualdades sociais, o último dia do ano de 2019 foi marcado pelo prenúncio de uma das maiores tragédias epidêmicas que a humanidade já vivenciou. Nesse dia, foi revelada a descoberta de uma nova cepa de coronavírus, até então nunca identificada na espécie humana.

A infecção COVID-19 foi nomeada dessa forma, por ser um acrônimo que se refere a expressão em inglês (co)rona (vi)rus (d)isease, o que na tradução para o português seria "doença do coronavírus". Já o número 19 identifica o ano de surgimento, em 2019, quando os primeiros casos foram divulgados. Inicialmente a grafia "Covid", obedecia ao regramento das siglas. Em seguida, passou a nomear a doença "covid-19" e, portanto, segundo o Vocabulário Ortográfico de Língua Portuguesa, um substantivo comum. Entretanto, a Organização Mundial da Saúde (OMS) usa o termo com letras maiúsculas seguindo as diretrizes da Classificação Internacional de Doenças (CID-10).

Em 2020, a OMS lançou um Guia de Diretrizes Internacionais para a Certificação e Classificação (Codificação) da COVID-19 como causa de morte, especificando o adequado uso de sua terminologia, embora inexistia uma normativa exclusiva quanto a grafia. Ademais, todas as publicações oficiais emitidas pela OMS, utilizam-se do termo em letras maiúsculas. Portanto, nesta dissertação, por se tratar de uma pesquisa científica, baseada em documentos

⁷ A expressão "*Conditio sine qua non*" (Condição sem a qual não) indica circunstância indispensável à validade ou à existência de um ato. É uma locução com que se qualifica uma cláusula ou condição sem a qual não se conseguirá atingir o objetivo planejado, sem a qual determinado fato não acontece. É usada nas diversas áreas do conhecimento, entre elas, Direito, Economia, Filosofia e Ciências da Saúde. Vários idiomas fazem uso dessa expressão na sua forma em latim.

públicos nacionais e internacionais, optamos por seguir a grafia declarada pela OMS, qual seja, COVID-19.

Deve ser usada a terminologia oficial, COVID-19, para toda a certificação desta causa de morte. Como existem muitos tipos de coronavírus, recomenda-se que não se use o termo «coronavírus» em lugar de COVID-19. Isto ajuda a reduzir a incerteza na classificação ou codificação e a monitorizar corretamente estas mortes (OMS, 2020, p. 3, grifo nosso).

A COVID-19 é uma síndrome respiratória aguda grave, cujo agente patogênico causador é o vírus SARS-CoV-2 e, possui como principais sintomas: febre, cansaço, tosse seca, perda do paladar ou olfato e dor de cabeça e nos músculos, náusea e vômito, dentre outros, podendo inclusive, apresentar-se de forma assintomática em algumas pessoas.

O alerta da infecção foi dado pela República Popular da China, quando o país reportou à Organização Mundial da Saúde (OMS), em 31 de dezembro de 2019, que vários casos de uma pneumonia respiratória inédita teriam ocorrido na cidade de Wuhan, província chinesa de Hubei. Inicialmente, suspeitava-se que a origem da doença era zoonótica, tendo em vista que as primeiras ocorrências foram manifestadas em trabalhadores do mercado local que vendiam animais vivos e frutos do mar.

A partir de então, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) passou a monitorar a emergência de saúde pública internacional e informar aos países do continente americano sobre o aporte de medidas sanitárias contingentes para o enfrentamento à doença, cujo agente patógeno foi temporariamente nomeado de “2019-nCov”, fazendo referência ao ano de sua descoberta. Pouco tempo depois, a OMS adotou como nomenclatura definitiva SARS-CoV-2, referindo-se ao vírus.

No início de janeiro de 2020, a OPAS anunciou que a doença constituía uma nova cepa de coronavírus. O que parecia improvável se tornou realidade: vários casos foram diagnosticados em pessoas. No final desse mesmo mês, as autoridades chinesas registraram um aumento exponencial no número de indivíduos infectados, inclusive com registros de óbitos, chegando ao extremo de impor o regime de quarentena em toda a cidade de Wuhan.

O “marco zero” da doença foi identificado na China onde ocorreu o primeiro caso de SARS-CoV-2. Contudo, nada foi capaz conter o início da infecção mais contagiosa que o século XXI já experimentou até o momento. Uma onda crescente de contágio se alastrou em vários países pelo mundo, percorrendo rapidamente a Ásia, a Europa, a América e a África.

Diante da velocidade de contágio e possível crise global, o Diretor-Geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, declarou, ainda em janeiro de 2020, o surto do novo

coronavírus como uma emergência de saúde pública a nível internacional. A seguir, um trecho do pronunciamento:

Atualmente, existem 98 casos confirmados em 18 países fora da China, incluindo 8 de transmissão de pessoa para pessoa em quatro países: Alemanha, Japão, Vietnã e Estados Unidos da América [...]. Não sabemos que tipo de danos o vírus poderia causar se se espalhasse em um país com um sistema de saúde menos robusto. Devemos agir imediatamente para ajudar os países a se prepararem para essa possibilidade. Por todas estas razões, declaro que o surto global do novo coronavírus constitui uma emergência de saúde pública de importância internacional (OPAS, 2020, grifo nosso).

No mês de fevereiro, vários países já estavam devastados em uma crescente de óbitos ocasionados pelo novo coronavírus, superando inclusive a mortalidade causada por seu antecessor o Sars-CoV-1, quase duas décadas atrás. No Brasil, o primeiro caso notificado de COVID-19 ocorreu em 26 de fevereiro de 2020.

De acordo com Rosa, Simioni e Damião (2022), em estudo científico comparativo entre ambos os agentes patógenos, o primeiro caso de SARS-CoV-1 surgiu no final de 2002, na província de Foshan, na China. Essa epidemia resultou em 8.096 casos notificados, com 774 mortes, espalhando-se por muitos países e continentes. Já o surgimento da COVID-19 se deu em Wuhan, também na China. Até o momento, em março de 2023, a pandemia já resultou em mais de 758.390.564 (setecentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e noventa mil, quinhentos e sessenta e quatro) casos confirmados de COVID-19, incluindo 6.859.093 (seis milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil e noventa e três) mortes relatadas à OMS. Tornando-se, portanto, a responsável pelo morticínio sem precedente na espécie humana.

Através dos instrumentos midiáticos, o mundo vivenciou as cenas de desolação em países como Itália e Coreia do Sul que passaram por colapsos de seus sistemas de saúde, devido aos surtos descontrolados da doença. A velocidade de propagação e a enorme gravidade do acometimento físico fizeram com que, em 11 de março de 2020, a OMS declarasse oficialmente o enquadramento do surto como uma pandemia.

Segundo Sanza, Sainza e Capilla (2020), várias medidas de contenção diferentes foram empreendidas por diversos países na expectativa de combater a proliferação do vírus. Estima-se que, com o fechamento das escolas e das universidades, mais de um bilhão de estudantes em todo o mundo ficaram sem aulas. O isolamento social, como medida preventiva de controle mais eficaz para combater a contaminação, tornou-se a estratégia vertical de maior impacto para diminuir a “curva epidemiológica”.

Em 14 de março, a Espanha decretou lockdown. Neste período, os casos na Europa dobravam em períodos de 2 a 4 dias. Houve uma corrida aos mercados em diversos países, para estocamento de alimentos, pois imperativos como “achatamento da curva

epidemiológica”, com vistas à preparação dos sistemas de saúde para o recebimento gradativo de pacientes graves, “isolamento social”, “distanciamento social”, “quarentena” e “lockdown” ganharam as páginas de veículos diversos de informação. Também se tornaram decretos governamentais e esvaziaram as ruas do planeta. Estima-se que em torno de 3 bilhões de pessoas tenham entrado em quarentena no mundo nos primeiros meses da doença. Construção de hospitais de campanha, lavagem das mãos com sabão, uso intensivo de álcool gel para higienização diversa de compras e produtos, recebimento de *fake News* por *WhatsApp*, etiqueta respiratória e rígidos limites para aglomerações tornaram-se parte da vida cotidiana (Sanza; Sainza; Capilla, 2020, p. 46).

O epicentro da doença mudava com o passar dos meses. Inicialmente, em janeiro de 2020, na China; em março, encontrava-se Europa; em abril, nos Estados Unidos da América (EUA); e, em maio, já era considerada a maior *causa mortis* do Brasil.

A OMS tentava mapear o número de infectados, orientando a testagem em massa. Por outro lado, a deficitária estrutura dos sistemas de saúde demonstrava a realidade desafiadora dos países com baixo IDH. Com infraestrutura física deficitária e recursos humanos insuficientes, a deficiência na prestação do serviço público de saúde atingia de sobremaneira a população mais pobre.

A sobrevivência inicial à síndrome não significava o alívio que se esperava, pois, além de debilitação respiratória imediata, a infecção viral ocasiona consequências a médio e longo prazo – a síndrome pós-COVID. Tal Síndrome pode apresentar características como fadiga crônica; doença de intolerância ao esforço sistêmico; falta de ar e tosse; dor de cabeça; palpitações, dor no peito e nas articulações; limitações físicas; depressão e insônia. (OPAS, 2021).

Paralelamente, os índices de mortalidade revelaram que um grupo específico de indivíduos apresentava maior vulnerabilidade à infecção viral, sendo denominado como "grupo de risco". Este grupo é composto principalmente por idosos a partir de 60 anos e por pessoas com doenças pré-existentes, como diabetes, doenças cardíacas, pulmonares ou renais e, ainda, gestantes. Além disso, também se incluem no grupo de risco indivíduos com baixa imunidade, propensos a desenvolver a doença de forma grave.

Em pouco tempo, o esvaziamento das ruas e praças das cidades tornou visíveis, paradoxalmente, os efeitos que um minúsculo ser invisível aos olhos do *Homo Sapiens* é capaz de causar, abalando as certezas e conquistas do domínio da espécie humana sobre o planeta. Uma atmosfera de medo e pânico se instalou nas sociedades ao redor do globo. Como medida preventiva, a OMS indicou o uso de máscaras, inclusive as de tecido, devido à escassez do produto e à incapacidade de produção em larga escala que suprisse a demanda mundial. O álcool em gel se tornou o item mais procurado nas prateleiras dos estabelecimentos naquele momento.

Importa frisar que o vírus sofreu inúmeras mutações ao longo desses anos de pandemia. De acordo com Siqueira (2021), entre as variantes do SARS-Cov2, destacam-se a "Alfa" (B.1.1.7), a "Beta" (B.1.351), a "Gama" (P.1), a "Epsilon"(B.1.427 e B.1.429), e a "Delta" (B.1.617.2). Além dessas, destacam-se a "Eta", a "Lota", a "Kappa", a "20A", a "20c", a "zeta" (ou 20J) (CDC, 2021). No Brasil, as variantes atualmente circulantes são a Alpha (identificada no Reino Unido) – antiga B.1.1.7; a Beta (África do Sul) – antiga B.1.351; a Gama (Brasil-Manaus) – antiga P.1; a Delta (Índia) – antiga B.1.617.2; e a Ômicron (África do Sul) – B.1.1.529. (WHO, 2021). Atualmente, a OPAS declarou, em boletim informativo que:

Em 26 de novembro de 2021, a OMS designou a variante da COVID-19 B.1.1.529 como uma variante de preocupação denominada Ômicron. Essa variante apresenta um grande número de mutações, algumas das quais preocupantes. As outras variantes de preocupação ainda estão em circulação e são: Alfa, Beta, Gama e Delta (OPAS, 2021, p. 93).

A rápida evolução da COVID-19, devido a mobilidade geográfica, propiciou a rápida circulação do vírus pelo planeta, proporcionando sua adaptação em várias mutações. Para acompanhar a evolução do contágio pandêmico no Brasil, os casos confirmados e óbitos eram informados diariamente pelas secretarias de saúde dos estados ao Ministério da Saúde, que por sua vez, compilava as informações das semanas epidemiológicas em boletins semanais. O ano de 2020 contou com 44 boletins epidemiológicos. Em 2021, de forma contínua somavam-se 93 boletins. Em 2022, o número de boletins epidemiológicos foi de 146.

De acordo com o boletim epidemiológico nº 139(2022), do Ministério da Saúde - MS, correspondente a semana epidemiológica nº 45, de 26 de fevereiro de 2020 a 12 de novembro de 2022, foram confirmados 34.911.937 casos e 688.654 óbitos por covid-19 no Brasil. Para o país, a taxa de incidência acumulada foi de 16.486,9 casos por 100 mil habitantes, enquanto a taxa de mortalidade acumulada foi de 325,2 óbitos por 100 mil habitantes. (Brasil, 2022, p.07).

De acordo com o boletim da OMS, divulgado em treze de novembro de 2022, havia 633 milhões de pessoas infectadas e mais 6,5 milhões de mortes a nível global, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 1 - Casos de COVID-19 relatados semanalmente pela OMS na região e mortes globais até 13 de novembro de 2022.

WHO Region	New cases in last 7 days (%)	Change in new cases in last 7 days *	Cumulative cases (%)	New deaths in last 7 days (%)	Change in new deaths in last 7 days *	Cumulative deaths (%)
Western Pacific	1 163 343 (50%)	18%	95 670 191 (15%)	643 (22%)	14%	278 833 (4%)
Europe	696 911 (30%)	-21%	262 602 977 (42%)	2341 (31%)	-41%	2 125 487 (32%)
Americas	418 334 (18%)	12%	180 816 250 (29%)	3051 (41%)	-10%	2 861 962 (43%)
South-East Asia	50 214 (2%)	15%	60 538 645 (10%)	353 (5%)	-80%	800 857 (12%)
Eastern Mediterranean	10 841 (<1%)	-12%	23 174 729 (4%)	61 (1%)	7%	348 805 (5%)
Africa	5894 (<1%)	-8%	9 376 260 (1%)	8 (<1%)	-86%	174 811 (3%)
Global	2 345 537 (100%)	2%	632 179 816 (100%)	7457 (100%)	-30%	6 590 768 (100%)

Fonte: WHO (2022).

Com base nos dados da tabela acima, infere-se que a região das Américas, que inclui 56 países, notificou um aumento de 12% de novos casos em novembro de 2022, chegando ao maior número de mortes acumuladas no mundo. Nesse sentido, o relatório da OMS explicita ainda que, nessa região, o Brasil foi o segundo país com maior número de óbitos atualmente, perdendo apenas para os EUA.

Maior número de novos casos foi relatado dos Estados Unidos da América (281 955 novos casos; 85,2 novos casos por 100 000; +6%), Brasil (59.135 novos casos; 27,8 novos casos por 100.000 habitantes; +120%), e Chile (46.640 novos casos; 244,0 novos casos por 100.000 habitantes; +32%). O número de novas mortes semanais na região diminuiu 10% em comparação com a semana anterior, com 3.051 novas mortes registradas. O mais alto números de novas mortes foram relatados nos Estados Unidos da América (2323 novas mortes; <1 nova morte por 100 000; - 6%), Brasil (324 novas mortes; <1 nova morte por 100 000; +29%) e Chile (194 novas mortes; 1,0 novas mortes por 100 000; +42%). (OMS, 2022, p. 85).

Ao longo desses três anos, as atualizações dos números da COVID-19, em curto espaço de tempo, permitiram a divulgação de informações, reagrupando as bases de pesquisas científicas realizadas por universidades, centros de estudo e entidades filantrópicas pelo mundo. Como ponte humanitária, foi criado o fundo de assistência internacional para subsidiar aos países com baixos IDHs.

Destacamos, portanto, que a OMS foi uma liderança que atuou para promover a integração entre os governos, realizando parcerias com entidades científicas em nível global, com o propósito de desvendar a ciência eficaz de prevenção, tratamento e cura para a doença. Várias vacinas experimentais foram criadas. Até meados de 2022, foram mais 40 ações internacionais documentadas. No Brasil, conforme dados disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Saúde (MS), a coleta de dados, realizada pelos estados e compilada pelo MS, os boletins epidemiológicos informativos, foram distribuídos em mais de 150 semanas de vigência da pandemia.

Apesar de tantos esforços internacionais para minimizar os impactos da COVID-19, o governo brasileiro adotou uma postura negacionista, o que agravou a afetação da pandemia por todo o país. De forma incisiva, protelou a aquisição de vacinas para a população e incentivou o uso de medidas terapêuticas não científicas, indo na contramão das indicações dos especialistas da área. Esse aspecto será explicitado no próximo tópico, sobretudo as implicações da (des)coordenação do governo federal brasileiro e sua relação com agravamento dos reflexos negativos da COVID-19.

2.2 Ações e omissões do governo brasileiro no enfrentamento da emergência sanitária de COVID-19

A pandemia de COVID-19 representou um problema sanitário em um contexto de dissenso altamente complexo. As incertezas políticas, econômicas, educacionais, sociais e de saúde pressupõem uma análise para além de fatores puramente biológicos da doença. A exacerbação das desigualdades sociais afeta sobremaneira categorias sociais historicamente excluídas - os grupos vulneráveis e a parcela significativa da população com baixo poder aquisitivo.

As inseguranças, advindas de péssimas condições de moradia, alimentação e saneamento básico, impuseram às pessoas barreiras socioeconômicas, levando-as a esperar do governo uma política de proteção social capaz de suprir as necessidades nutricionais básicas e tratar a doença COVID-19.

Nesse contexto, as ações empreendidas pelo governo brasileiro foram decisivas para o elevado número de casos notificados no Brasil. Tomando por base as principais medidas empreendidas, destacam-se, nessa análise, duas ações/omissões. A primeira aduz sobre a (des)coordenação nacional do governo brasileiro em liderar uma política de enfrentamento a

nível nacional. A segunda reside na protelação de aquisição de imunizantes vacinais, sobrepondo o aspecto econômico neoliberal em detrimento das questões sociais.

Por ser uma doença sistêmica, a COVID-19 demandou ações diferenciadas, a depender da gravidade dos casos e do estágio da infecção. Dessa forma, o manejo das medidas de mitigação, orientadas pela OMS, dependia do cenário local e nível de contaminação, como alternativa para minimizar as consequências sociais da pandemia até a descoberta da vacina, em meados de 2020.

No contexto de crise humanitária de COVID-19, o Brasil vivenciava outro embate que fragilizou as instituições públicas, bem definido por Abrúcio *et al.* (2020) como um confronto entre o modelo federativo brasileiro, consagrado pelas estruturas institucionais da Constituição de 1988, com características cooperativas e de forte coordenação federal, ante à tentativa do presidente à época, Jair Messias Bolsonaro, de impor uma visão dualista de relações intergovernamentais, com menor participação da União na redução de desigualdades territoriais e no apoio a governos subnacionais, além da postura centralizadora e hierárquica nas questões de impacto nacional.

Com a edição da Medida Provisória 926/2020, convertida na lei 14.035/2020, o governo federal normatizou as ações que poderiam ser implementadas durante o contexto de pandemia de COVID-19. Entretanto, o número de casos só aumentava nos estados e os governadores passaram a solicitar, de forma reiterada, ações eficazes.

Após a demora em demasia da execução dessas medidas, o Partido Democrático Trabalhista (PDT) acionou o Supremo Tribunal Federal (STF), através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, pedindo que os estados pudessem exercer a competência para tomar providências administrativas e normativas, sem a necessidade de aguardar as diretrizes e ações coordenadas da União.

A decisão da Corte Suprema foi unânime, em 15 de abril de 2020, em conceder a atribuição de competência também aos estados federados, com base na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Lima (2022, p.81) aponta que,

A partir da decisão do STF, Bolsonaro incorreu em uma postura marcada pelo embate com os governadores e negação a coordenar uma estratégia nacional de combate à COVID-19. A decisão da Corte foi de que medidas adotadas pelo governo federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastavam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados e municípios. A União poderia legislar sobre o tema, resguardada a autonomia dos demais entes.

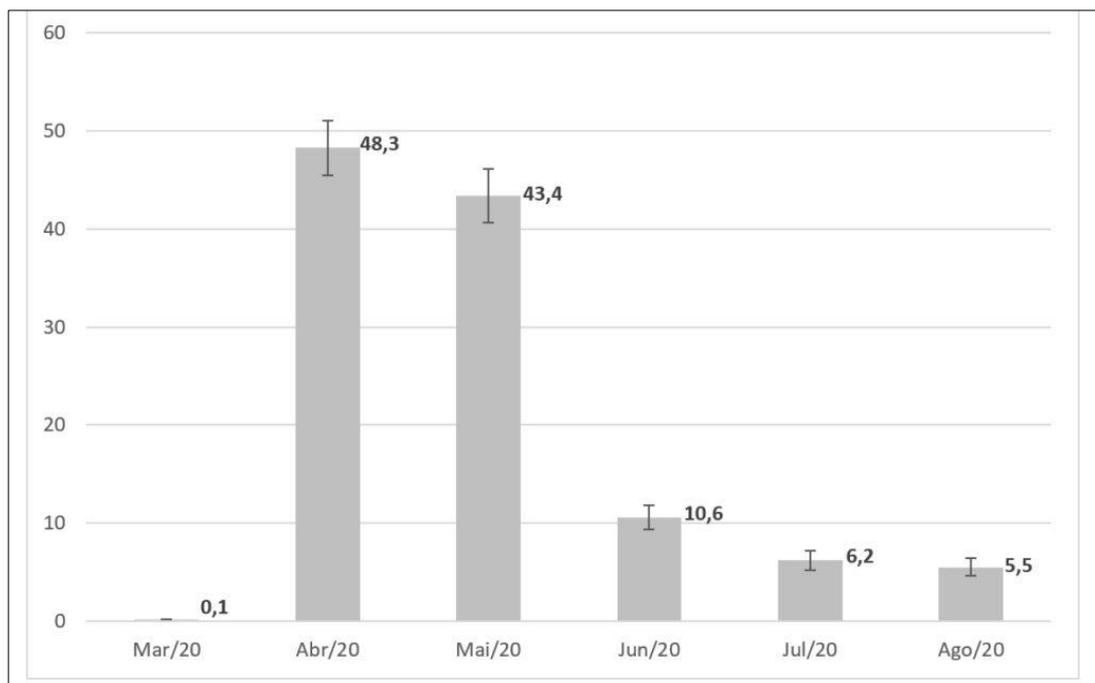
As legislações governamentais estaduais estabeleceram um rol de medidas compulsórias para conter a velocidade de contaminação. A estratégia brasileira para evitar

(postergar) o colapso do já sucateado Sistema Único de Saúde (SUS) consistia em medidas de distanciamento e algumas de isolamento social (*lockdown*).

A proibição de frequência ou aglomeração em locais públicos, o fechamento dos órgãos estatais e do comércio, incluindo escolas e universidades, igrejas, reuniões públicas e até mesmo os velórios - cerimônia de despedida dos entes queridos em estado de óbito - fizeram o silêncio imperar nas cidades brasileiras. Covas coletivas em Manaus - Amazonas ganharam destaque nos noticiários do país e do mundo.

A cidade brasileira de Manaus/AM foi profundamente atingida pela primeira onda de disseminação de COVID-19, cujo período compreendeu março a agosto de 2020.

Gráfico 4 - Taxas mensais de mortalidade por COVID-19 durante a primeira onda da epidemia para cada 100 mil habitantes, de acordo com data de ocorrência da morte (março a agosto de 2020), Manaus, Amazonas, Brasil, 2020.



Fonte: DATASUS/MS. Brasil de Fato (2022)

Naquele momento, a saturação da rede de saúde e a inexistência de imunizantes vitimaram 2.500 pessoas, inicialmente, sobretudo em abril e maio de 2020. O rápido número de óbitos resultou no subsequente colapso do sistema funerário da cidade e valas coletivas foram adotadas como alternativas, marcadas pela abjeta desumanidade de impedir o contato dos familiares com seus entes falecidos.

Devido a estratificação do quadro de gravidade da infecção, com tratamentos diferenciados, a recomendação dos órgãos públicos era de permanecer em casa ao apresentar

os primeiros sintomas. De acordo com o Protocolo de Manejo Clínico do Coronavírus emitido pela Secretaria de Atenção Primária à Saúde (SAPS), ano de 2020, nos casos leves, a indicação era observação e isolamento domiciliar com terapia farmacológica dos sintomas. A demora em estender o atendimento médico inicial à maioria da população certamente elevou o número dos obituários.

Somente nos casos severos da inflamação pulmonar, os pacientes deveriam ser remetidos aos centros de urgência e emergência. Dessa forma, as complicações mais comuns que ocorrem na exacerbação da COVID-19 são, além da síndrome respiratória aguda grave, a insuficiência respiratória, sepse, infarto agudo do miocárdio (IAM) e insuficiência cardíaca (Chen *et al.*, 2020). O tratamento, em geral, é baseado em combater os sintomas e promover a oxigenoterapia.

Nesse ínterim, inexistia vacina ou tratamento específico de cura e faltavam máscaras e equipamentos de proteção individual (EPIs). No Brasil, faltavam leitos nos hospitais e ventiladores respiratórios para atender a grande demanda. Medicamentos básicos para alívio dos sintomas desapareceram das farmácias ou tiveram seus preços elevados devido à grande procura. Filas intermináveis se formavam nas portas das unidades de saúde, na esperança de chegar a ser atendido pelos médicos. O clima de insegurança e alto risco de morte pairava sobre a população até o início da distribuição de imunizantes.

O Instituto Butantan foi o pioneiro a disponibilizar a vacina contra COVID-19 no Brasil, a Coronovac. Trata-se de uma instituição respeitada internacionalmente. O instituto ostenta a posição de maior produtor de vacinas e soros da América Latina, sendo responsável por cerca de 65% das vacinas aplicadas pelo SUS, no Brasil.

Em entrevista concedida sobre a veracidade e eficácia dos imunizantes, Viviane Maimoni Gonçalves, pesquisadora científica e diretora do Laboratório de Desenvolvimento de Vacinas do Butantan, informou que:

O maior equívoco sobre a vacina é achar que o trabalho para produzi-la começou no início da pandemia — na verdade, foi bem antes. “Parece que a vacina saiu rápido, mas não foi bem assim. Se você contar o tempo em que a tecnologia para combater o vírus foi desenvolvida, são pelo menos 20 anos”, calcula Viviane. A tecnologia para combater a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) já estava em andamento em 2003, quando aconteceu o primeiro surto global envolvendo um coronavírus. “A universidade de Oxford estudava o SARS-CoV. Eles fizeram fase um e dois dos estudos clínicos em humanos, mas nenhum imunizante chegou a ficar pronto porque a pandemia acabou antes”, explica a pesquisadora científica. [...] Quando o SARS-CoV-2 surgiu, a tecnologia para enfrentar o coronavírus já existia. O que os cientistas precisaram fazer foi adaptar a vacina para combater o novo vírus — ele possui uma proteína chamada Spike (proteína S) diferente dos coronavírus anteriores. “Na verdade, tivemos sorte que a pandemia tenha sido causada por um coronavírus, e a resposta imune contra apenas uma proteína foi suficiente para proteger do vírus” (Instituto Butantan, 2022).

Embora existisse respaldo científico, ocorreu uma evidente dilação de aquisição dos primeiros imunizantes. O Governo Federal assumiu uma postura protetória indicando, inclusive em informes midiáticos, a respeito da desconfiança gerada e decisão voluntária de não imunização da pessoa do presidente Jair Messias Bolsonaro. A primeira vacina contra COVID-19 foi aplicada no Brasil somente em 17 de janeiro de 2021, quando, em outros países, a imunização foi iniciada ainda em 2020.

Todos esses entraves e omissões do governo brasileiro propiciaram o retardamento das atividades inerentes ao direito à educação que, no período de isolamento, foram flexibilizadas. Os “clivos digitais” transmutaram, à batuta do ensino remoto, educação *on line* e modalidade EAD, em ferramenta de exclusão social na lista de impossibilidades concretas da classe trabalhadora.

Tudo isso é extremamente importante em uma realidade em que há mais de 4,5 milhões de brasileiros sem acesso à internet banda larga e mais de 50% dos domicílios da área rural não possuem acesso à internet. Em uma realidade em que 38% das casas não possuem acesso à internet e 58% não tem computador. (Andes-SN, 2020, p. 14).

Foi mediante a essa realidade de agudização das desigualdades sociais que se estabeleceu o estado de emergência por COVID-19. Ademais, as práticas de postergação a direitos, no contexto educacional brasileiro, são históricas e incluem práticas de protelação e fragmentação de políticas educacionais. Dentre elas, conforme explicita Saviani (2020, p.3), frustrantes adiamentos são a pauta que predomina na educação brasileira.

A protelação significa o adiamento constante do enfrentamento dos problemas. Tomemos o exemplo dos dois pontos fixados pelo Art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição: eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. A constituição fixou o prazo de 10 anos para o cumprimento dessa meta: 1998. O Plano Decenal “Educação para Todos”, de 1993, também 10 anos: 2003. O FUNDEF, de 1996, igualmente 10 anos: 2006. O FUNDEB, de 2007, 14 anos: 2021. O PDE, de 2007, 15 anos: 2022. E o PNE, 10 anos, 2024. E assim o Brasil vai avançando pelo século XXI adiando a solução desse problema que os principais países resolveram entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX.

Ao longo do terceiro ano de COVID-19, ou seja, 2022 descortinaram-se, no âmbito das políticas públicas brasileiras, o confronto ideológico entre as contínuas aspirações do capital e a resistência do trabalhador. Ao promover a descontinuidade e descoordenação das ações educativas, torna-se evidente, conforme explica Cardozo (2016, p.47), que a educação passou a ser utilizada, sobretudo nos países subdesenvolvidos, como mecanismos ideológicos para explicar economicamente as diferenças individuais de produtividade e renda e, conseqüentemente, de mobilidade social.

Na educação, a partir do posicionamento do Ministério da Educação (MEC), atendendo as ideologias de uma agenda neoliberal claramente presente nas ações do governo

federal, desconsiderou-se as solicitações dos entes federativos sobre temas sensíveis em relação à COVID-19. Destarte, estados e municípios adotaram posturas individuais, inviabilizando ou desprezando as decisões propostas do governo federal, resultando na expansão massiva da tragédia de COVID-19.

Nesse sentido, os contrapontos das ações e omissões do governo brasileiro são traduzidos por Abrúcio (2022), ao lembrar que o embate existente na combinação da lógica federativa compartimentalizada, autocrática e confrontadora foi evidenciado com a pandemia. A primeira delas ocorre no campo das políticas públicas, nas quais o governo federal desmantelou a dinâmica cooperativa formal e informal. A descoordenação intergovernamental liderada pela União ocasionou desperdício de recursos, retardamento de medidas paliativas e incontestes prejuízos sociais que marcaram o recorte histórico do Brasil no contexto de pandemia de COVID-19.

3 CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL: legislação e atribuições na regulamentação do período de pandemia de COVID-19

Conforme já discorremos na seção anterior, o evento pandemia por SARS-CoV-2, ocorrido de forma ínsita em 2019, mas que até os dias atuais, no ano de 2023, permanece ativo, descortinou as principais contradições do modelo de produção capitalista, balizador das sociedades contemporâneas, evidenciando a colisão entre o crescimento econômico e a esfera

social. Tais fatores potencializaram, no Brasil, o agravamento de problemas educacionais preexistentes à calamidade pública, bem como expuseram, de forma aligeirada, significativa parcela da população, à falta de acesso ao direito de aprender.

Nesse contexto extraordinário, objetivamos, nesta seção, desenvolver uma análise para identificar as atribuições e regulamentações exercidas através da força normativa dos conselhos de educação, como órgãos importantes no processo de gestão das políticas educacionais brasileiras, no período de pandemia.

A legitimação jurídica concedida aos entes estadual e municipal, a partir da CF de 1988, fez com que, a partir desse marco, eles fossem dotados de autonomia e competência e, por conseguinte, desencadeando novos rumos aos Conselhos de Educação no Brasil. Esse aporte legal impulsionou a ruptura de um paradigma de políticas de governo apregoado por décadas. Segundo Carvalho Filho (2020, p.75),

Afigura-se fundamental o sistema de repartição de competências, porquanto é com base nele que se dimensiona o poder político dos entes do Estado Federal. Assim, pertencem à União as matérias de predominante interesse nacional; ao Estado, as de interesse regional; e ao Município, as de interesse local. Na verdade, o critério ontológico do sistema funda-se na relevância do interesse da entidade federativa.

Importa frisar que, nesse parâmetro de educação adotado, evidenciou-se o que, de acordo com Cury (2002), possibilitou o reconhecimento dos municípios como entes federados e, tão logo, a existência de sistemas municipais de educação, lastreados pelo art. 211 da carta constitucional, *in verbis*: Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

Faz-se mister a compreensão de que entender a gênese dos conselhos de educação é também assimilar a ressignificação dos conceitos de democracia e cidadania e que, nessa dimensão, esses órgãos normativos são fortalecidos através da participação da sociedade civil nas tomadas de decisão, acompanhamento, fiscalização e controle social das políticas educacionais, estando, pois, intimamente ligados à concepção de Estado Democrático de Direito. Diante dessa perspectiva democrática, Silva (2009, p.39) afirma que

[...] as leis dos Conselhos de Educação são alteradas e os mesmos são reorganizados ou reestruturados, definindo-se um caráter mais participativo nesses órgãos, que passam a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada, e não mais apenas por membros escolhidos pelo Poder Executivo. Além disso, um novo papel lhes é conferido: o de interlocutor e representante dos interesses da sociedade, devendo, portanto, atuar na defesa dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal (arts. 205, 206 e 208) como o direito de todos a um ensino de qualidade.

Dessa forma, a capacidade de estabelecer normas e regulamentações está estritamente limitada pelos parâmetros da legislação pertinente, que representa o ato normativo primário. No contexto educacional, essas normas estão refletidas em diversos dispositivos legais: a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), Lei nº 9394/96; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Lei nº 10.172/01; o Plano Nacional de Educação (PNE); as Constituições Estaduais; as Leis Orgânicas Municipais; as leis que instituem os Conselhos; e, por fim, as Resoluções Normativas emitidas pelos Conselhos de Educação em cada uma das esferas administrativas.

Como nenhuma lei é capaz de antever todos as situações possíveis de sua aplicação, o poder normativo, através de seus instrumentos, adequa ao caso concreto, dentro dos limites legais. Tais circunstâncias, de forma discricionária, atendendo a conveniência e oportunidade, proporcionam um encaminhamento para soluções não expressas pelo legislador primário. Contudo, lastreado peremptoriamente pelo interesse público, conforme defende Mello (2009), a lei sempre indica de forma objetiva quem é a autoridade competente para prática do ato e sua finalidade obrigatória, voltada a servir a prerrogativa pública.

A complexa dinâmica social possibilita aos órgãos dotados de função normativa, a exemplo do Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e demais CMEs, a capacidade de interpretar e adequar a norma ao exato *status quo* fático, cada um em sua circunscrição e competência, conforme destaca Cury (2006, p.51):

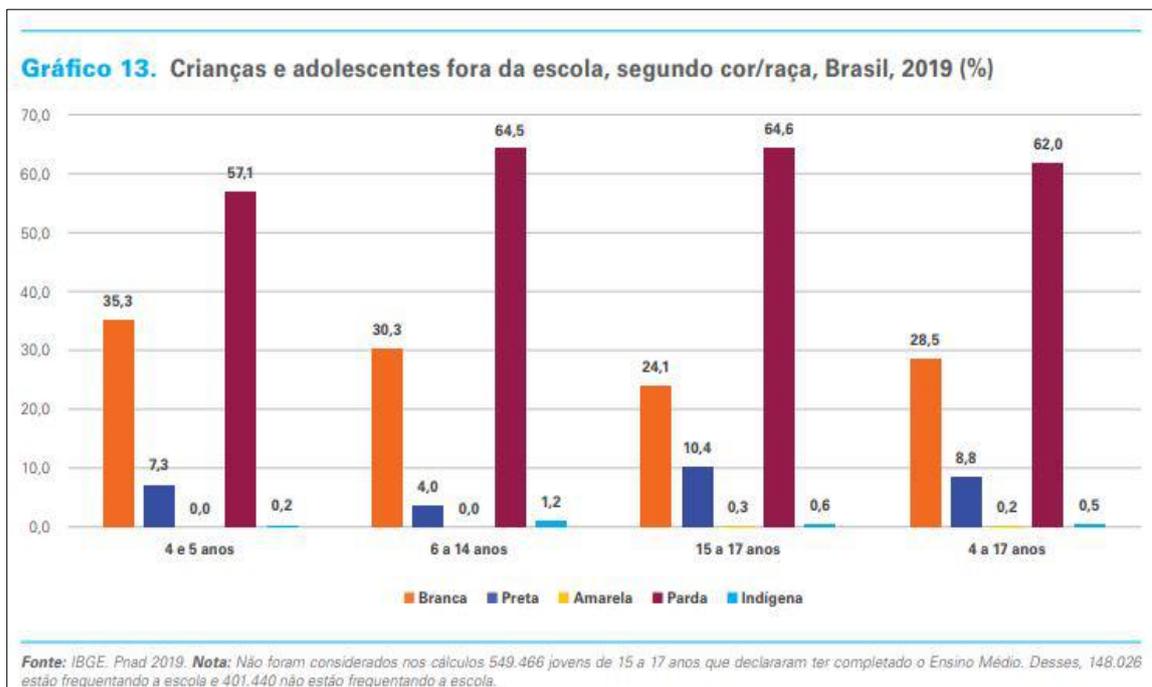
Nenhuma lei é suficientemente capaz de, antecipadamente, regular todos os aspectos situacionais, contextuais e específicos a serem adotados. A discricção como poder administrativo que as autoridades constituídas possuem de agir prudentemente, desde que em defesa da ordem pública e dentro dos limites da lei, é um termo advindo do verbo latino *discerno*, *discernere*, *discrevi*, *discretum* que é a capacidade de distinguir, discernir.

Nesse sentido, destacamos que a lógica economicista sempre estará presente nas disputas pelas legislações que emanam dos diversos órgãos responsáveis pelas regulamentações dos preceitos constitucionais. Ademais, não se pode esquecer que os problemas dos sistemas de saúde e a negação e/ou omissão à educação pública gratuita e universal, aglutinados de forma concomitante no momento caótico de rápida disseminação de COVID-19, trouxeram à baila a discussão sobre a supremacia de uma agenda mercadológica, em preterição às pautas sociais, relativizando a democratização e o acesso à educação no país.

Nos anos antecedentes à pandemia, o Brasil apresentava avanços diminutos na garantia do acesso de crianças e adolescentes à educação. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Educação -2019, realizada pelo IBGE (2020), de 2016 até 2019, o percentual de meninas e meninos de 4 a 17 anos na escola vinha crescendo lentamente no país. Entretanto, as desigualdades, permaneciam intrínsecas a maior parte das famílias brasileiras.

Em 2019, havia quase 1,1 milhão crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória fora da escola no Brasil. A maioria delas era constituída de crianças de 4 e 5 anos e adolescentes de 15 a 17 anos. O gráfico abaixo demonstra que a exclusão escolar afetava primordialmente aquela parcela da população que já vivia em situação mais vulnerável, composta por preto, pardos e indígenas.

Gráfico 5 - Demonstrativo de crianças e adolescentes fora da escola por cor/raça – PNAD (2019)



Fonte: IBGE (2019).

À proporção que a pandemia da COVID-19 se disseminou, ocorreu o agravamento de problemas sociais que afetam os estudantes e os domicílios, repercutindo diretamente no aumento da incidência de abandono e evasão escolar no Brasil, de forma predominante entre segmentos sociais historicamente excluídos, conforme a imagem.

De acordo com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ações Comunitárias (CENPEC, 2021), a exclusão escolar brasileira tem classe e cor. A situação de vulnerabilidade no Brasil não é uma coincidência, mas o resultado da manutenção de escolhas que condenam grandes parcelas da população à invisibilidade, ao abandono e ao silenciamento das suas demandas e necessidades sociais.

O recrudescimento da pobreza, já apontado na primeira seção, intensificou o afastamento de grande parte da população da escola. Essa parcela de crianças e adolescentes em idade escolar que não frequentam a escola são, em sua maioria, as que vivem em famílias com renda domiciliar per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo (61,9%).

Segundo o Representante do UNICEF no Brasil, Florence Bauer, os dados sobre os impactos da pandemia são alarmantes e demonstram um cenário de retrocesso escolar cujas dimensões são desconhecidas nesse momento. Bauer (2020, p.5) afirma que:

Então chegou a pandemia da Covid-19. E a desigualdade e a exclusão se agravaram ainda mais. Com escolas fechadas, quem já estava excluído ficou ainda mais longe de seu direito de aprender. E aqueles que estavam matriculados, mas tinham menos condições de se manter aprendendo em casa – seja por falta de acesso à internet, pelo agravamento da situação de pobreza e outros fatores – acabaram tendo seu direito à educação negado. Em novembro de 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tinham acesso à educação no Brasil. Desses, mais de 40% eram crianças de 6 a 10 anos, faixa etária em que a educação estava praticamente universalizada antes da pandemia.

Com o predomínio de alto índice de contágio e aumento da curva epidemiológica do SARS-CoV-2, os impactos das medidas de isolamento social atingiram diretamente os currículos e os calendários escolares, para adequar o ambiente escolar aos protocolos sanitários de saúde. Contudo, a maior parte da população não possuía condições materiais mínimas para acesso aos ambientes de aulas remotas.

De acordo com dados do Monitoramento Global da Organização das Nações Unidas (UNESCO), após três anos, a pandemia afetou mais de 1,5 bilhões de estudantes e jovens, e os alunos mais vulneráveis foram os mais atingidos que ocasionaram o fechamento das escolas brasileiras por 267 dias só em 2020, inserindo o Brasil no ranking dos países com maior tempo de suspensão das aulas presenciais.

Conforme dados do monitoramento global da UNESCO (2022), ao longo de três anos, a pandemia afetou mais de 1,5 bilhão de estudantes e jovens globalmente. Os alunos mais vulneráveis foram os mais prejudicados. No Brasil, a pandemia de COVID-19 levou ao fechamento das escolas por 267 dias, somente em 2020. Esse cenário inseriu o país no ranking dos países com maior período de suspensão das aulas presenciais.

De sobremaneira, nesse contexto de crise epidêmica inédita, o papel exercido pelos conselhos de educação ganha destaque, tornando-os protagonista e intermediador da participação civil na formulação, materialização e fiscalização de políticas educacionais excepcionais, oriundas das ações de enfrentamento à evolução da pandemia.

Portanto, os conselhos de educação possuem importante natureza jurídica, exercida através de suas atribuições e funções consultivas, normativas, deliberativas, mobilizadoras e fiscalizadoras para regulamentação da educação brasileira, sobretudo nas ações implementadas de forma autônoma pelos entes políticos estaduais da federação durante o período pandêmico.

Quanto à competência e atribuições dos conselhos de educação, destacamos o raciocínio de Lima (2012). Ele indica que os conselhos gestores de políticas educacionais representam formas de inovação democrática. Devido à sua natureza colegiada, eles se configuram como espaços de mediação e diálogo entre a sociedade civil e o poder estatal representado.

A partir dessas premissas, realizamos, nesta seção, uma breve incursão histórico-legal sobre a institucionalização dos conselhos de educação, em nível nacional e estadual, identificando, na primeira subseção, sua competência, autonomia e atribuições normativas para efetivação das políticas educacionais brasileiras, com relevância para o período compreendido entre os anos de 2020 a 2022.

Na segunda subseção, apresentamos, mediante análise documental, o estudo da atuação normativa do CNE e do CEE-MA, com o fito de conhecer as ações regulamentares expedidas por esses conselhos durante a adoção de medidas excepcionais de combate à doença e suas implicações nas políticas educacionais no contexto pandêmico de COVID-19.

3.1 Marcos histórico-legais, autonomia e atribuições normativas dos Conselhos de Educação no contexto de pandemia

Ao se tratar do aspecto normativo dos conselhos de educação, sua autonomia e disposição na legislação brasileira, é importante salientar que cada cultura permite delimitar a existência de regras e valores que institucionalizam o modelo de conduta pretendido para assegurar a especificidade de ordem social almejada. Portanto, o contexto de pandemia por SARS-CoV-2 demandou a adoção de medidas e regramentos excepcionais em resposta à crise mundial instaurada, onde cada sociedade instrumentalizou suas normas e regulamentações próprias para, segundo o raciocínio de Wolkmer (2012), atuar como um sistema eficaz de controle social.

Para se compreender o contexto brasileiro contemporâneo atingido bruscamente pela desoladora crise sanitária global, é imprescindível perceber que o construto da democracia brasileira não passou ileso às novas facetas de controle econômico, político e social impostas pela ideologia de internacionalização do capital – a financeirização.

No Brasil, constata-se que o processo de mundialização de mercado e do liberalismo econômico do capital repercute diretamente sobre o conceito de democracia vigente, bem como altera a legislação e a vida em sociedade, forjando, de acordo com Azevedo (2008), o *homo economicus*, como um produto da economização de todas as dimensões da vida.

No campo educacional, a adequação do país às orientações e acordos internacionais, a exemplo dos decorrentes do Consenso de Washington, ocasionou o reducionismo dos problemas sociais à meras questões individuais, substituindo a ação coletiva pelo individualismo e a competição, acirrando as contradições inerentes ao sistema de produção capitalista.

Dessa forma, os fundamentos da formação e legislação do Brasil estão assentados nas relações clientelistas e patrimonialistas que sobrepujam a força de trabalho e relegam ao país a posição de subordinação na correlação de poder frente a Estados mais “avançados”, segundo a lógica do capital.

Portanto, ao considerar as normas e reformas educacionais instituídas, observamos que a lei é a essência utilizada como fundamento basilar e elemento material de controle social. Desse modo, a legislação, com base nos costumes e nas tradições de um povo, expressa a existência de um direito ordenado para manter a coesão (controle) social. Nesse sentido, Souza (2010) explicita que o Estado se constitui para garantir a coesão social, o consenso entre as classes, em suma, para administrar os conflitos sociais, amenizando as contradições da sociedade que derivam da produção da existência material.

Em que pese as agruras ocasionadas pela emergência sanitária de COVID-19, o direito à educação já apresentava problemas anteriores à calamidade. A contradição mais latente da sociedade brasileira reside no fato de que embora a educação constitua um direito fundamental social consagrado formalmente, o apogeu desse dispositivo constitucional não logrou êxito na realidade material, na qual os direitos sociais já padeciam diante da hegemonia da cultura mercadológica e do alijamento dos indivíduos como sujeitos pertencentes a uma dada construção histórica, local e concreta.

Nesse contexto, um dos mecanismos que a sociedade civil possui para resistir ao controle social a que a classe trabalhadora está sujeita é assegurar a sua participação na gestão democrática das políticas públicas educacionais. Para transformar as contradições dessa

sociedade e realizar o movimento transicional da democracia formal para uma democracia real, é necessário que a mobilização social se efetive. A esse respeito, Cardozo e Colares (2020, p.7) prelecionam que:

Nessa perspectiva, os mecanismos que possibilitam a participação coletiva não podem permitir práticas que provoquem seu esvaziamento, ou seja, governantes que estimulem no âmbito do discurso a participação, mas não atendam às demandas da sociedade civil organizada, controlem os movimentos sociais e criem estratégias participativas tuteladas para legitimar as ações da administração pública. Portanto, a vontade política dos que compõem a administração pública merece atenção, uma vez que a implementação das políticas educacionais aliada ao cumprimento das decisões tomadas coletivamente é fundamental para ensejar processos participativos que contribuem para a gestão democrática da educação pública em todas as etapas e modalidades, tanto no âmbito dos sistemas como das instituições educativas.

Para tanto, faz-se necessária a instituição de órgãos de estado, a exemplo dos Conselhos de Educação. Por sua natureza ancorada em parâmetros legais, eles constituem espaços de autonomia e resistência como mecanismo que efetivam a garantia de atuação e mobilização de setores organizados da sociedade civil no controle das ações governamentais. Cury (2000) destaca que os conselhos de educação se inserem na estrutura dos sistemas de ensino como mecanismos de gestão colegiada, para manifestar a expressão da vontade da sociedade civil na formulação das políticas e das normas educacionais. O referido autor explica a origem etimológica do termo conselho:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: *ouvir e ser ouvido*. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade (Cury, 2000, p. 47, grifo do autor).

O caráter colegiado, em sentido amplo ou restrito, denota do aspecto ínsito de que os conselhos são espaços de deliberações coletivas no exercício do poder decisório sobre temas de interesse público, representando uma pluralidade de sujeitos da sociedade, na mediação entre governo e sociedade civil sobre as questões de Estado. Essas deliberações coletivas se exteriorizam no uso de suas funções e atribuições disciplinadas em lei, em defesa do direito à educação.

Sob a égide do princípio da gestão democrática, foram sendo estabelecidas várias formatações na legislação de criação dos conselhos. Inicialmente, o primeiro conselho de educação brasileiro, instituído de forma oficial, data do período imperial, compreendido entre os anos de 1822 a 1889. De acordo com Bordignon (2009, p.54), a Lei Provincial nº 172, em

1842, criou o *Concelho de Instrução Pública*, na Província da Bahia, inaugurando a perspectiva colegiada na gestão das políticas educacionais.

Após uma década, em 1854, foi instituído pelo Decreto Imperial nº1.331-A, o *Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte*, situado no município do Rio de Janeiro. Estes foram os dois conselhos de educação pioneiros no Brasil, com equivalência de atuação a nível estadual e municipal. Ainda segundo Bordignon (2009), somente a partir de 1911, o Brasil passou a ter um conselho de educação em âmbito nacional, criado pelo Decreto nº 8.659, com atuação delimitada ao ensino superior.

Inspirados em modelos ingleses, os primeiros conselhos possuíam caráter diretivo e empresarial, com função meramente consultiva e deliberativa para gestão do poder executivo a que estavam vinculados. Sob o viés do assessoramento técnico, inicialmente, suas funções delineavam a atuação exclusivamente fiscalizatória para supervisionar as escolas. Essa estruturação e características vão de forma gradual sendo modificadas com o passar do tempo até se estabelecer a atual disposição no século XXI.

Nesse interim, importa destacar que, em 1925, com a criação do Decreto nº 16.782-A, ocorreu a ampliação da competência desse órgão, cuja composição e atribuições eram restritas ao nível superior e que, a partir dessa norma, passou a atuar em todos os níveis de ensino, ampliando a esfera de atuação do conselho.

A trajetória percorrida pelos conselhos de educação no Brasil é marcada por várias alterações de estrutura, composição e competência, sendo-lhes conferido status constitucional somente a partir do ano de 1934, regulamentado pela Lei nº 176/36. Segundo Bordignon (2009), a principal atribuição conferida ao Conselho Nacional de Educação (CNE), nesse recorte histórico, foi a de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE).

Com a promulgação da primeira LDBEN, nº 4.024/1961, foi criado o Conselho Federal de Educação (CFE), em substituição ao CNE. Paralelamente, além da nova nomenclatura, foi possibilitada a efetiva criação dos Conselhos Estaduais de Educação, representando um verdadeiro avanço para gestão das políticas educacionais estaduais.

A partir de 1964, foi instaurado no Brasil o regime militar, com a imposição de uma ordem político-administrativa autoritária, rompendo com os progressos democráticos já alcançados. Dessa forma, esvaziaram-se as atribuições normativas dos conselhos de educação. Entretanto, apesar dos inúmeros retrocessos desencadeados durante o período do Regime Militar⁸, destaca-se a criação da Lei nº 5.692/71 que possibilitou aos Conselhos de Educação

⁸ No Brasil, o período mais recente de ditadura militar ocorreu entre os anos de 1964 e 1985. Com o argumento de evitar a realização de uma ditadura comunista no Brasil, em período de Guerra Fria, as Forças Armadas brasileiras

Estaduais o compartilhamento de competências com os entes municipais, desde que estes suportassem o ônus da incumbência. Assim sendo, ocorreu a difusão de vários CMEs por todo o país, especialmente na região sul.

Após duas décadas de Regime Militar no Brasil, em 1988, ocorreu o advento da lei que vigora hodiernamente como Magna Carta, a Constituição Federal - CF/1988. Denominada de constituição cidadã, ela marca a institucionalização dos direitos humanos no país, cujos fundamentos se baseiam na cidadania e dignidade da pessoa humana, elencando a educação como um direito fundamental social, capitulado pelo princípio da gestão democrática, consoante aos artigos 2º, incisos II e III, 6º e 206, inciso VI.

O direito a educação constitui portanto, uma garantia fundamental ao acesso universal e sem distinção de qualquer natureza entre as pessoas, devendo ser respeitado por ser um direito de todos e dever do Estado, conforme preceitua o art. 205, CFRB/88, *in verbis*, “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.”

A década de 90 do século passado foi marcada pela implementação de políticas educacionais com viés democrático. O resgate do princípio da gestão democrática e a repartição de competências legislativas da União com os outros entes da federação (estados, distrito federal e municípios) proporcionaram avanços no campo de proteção jurídica à educação. Com esse intuito, foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para corrigir abusos, proteger os mais vulneráveis e assegurar a igualdade de acesso à escola para todos:

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se lhes:

I - **igualdade de condições para o acesso e permanência na escola**; (Brasil, 1990, grifo nosso).

No tocante aos direitos conferidos às crianças e aos adolescentes, de acordo com o art. 227, da CFRB/88, o tratamento humano e educacional a essa faixa-etária, que se encontra em formação escolar, deve ser prioritário, pois, trata-se de uma categoria que a lei confere tratamento especial como vulneráveis.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo

realizaram um golpe de Estado, em 31 de março de 1964, que depôs o presidente João Goulart. Eleito como vice-presidente em 1960, Jango (como era conhecido) assumiu o poder após a renúncia de Jânio Quadros, em 1961.

de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Brasil, 1988, Grifo nosso).

Dentre vários avanços ocorridos nesse período, ressaltamos a inovação que assegurou o fundamento da equidade na composição do CNE e a sua instituição em definitivo por Lei, ocorrida com a publicação da Lei nº 9.131, em novembro de 1995. Bordignon (2009, p.57) afirma que “[...] se introduziu nos conselhos o princípio da paridade, com metade dos conselheiros de livre escolha do governo e a outra metade dentre listas tríplices indicadas por entidades nacionais da sociedade civil”.

Com a promulgação da LDBN nº 9394/96, ficou epigrafado nos artigos 8º e 9º, § 1º, a competência dos entes federados para organizarem seus sistemas de educação e da União para coordenar essas ações, através do regime de colaboração, e estruturar o Conselho Nacional de Educação, com expressa função normativa.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de: [...]

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; [...]

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um **Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente**, criado por lei (Brasil, 1996, grifo nosso).

No que concerne aos conselhos de educação estaduais e municipais, o texto constitucional confere autonomia de competência para que cada ente federado organize seu sistema de educação em regime de colaboração. Portanto, a CF/88 e a LDBN 9394/96 não mencionam conselhos estaduais ou municipais de educação por desnecessidade, haja vista a aplicação do princípio da simetria constitucional e a autonomia dos entes federados que concedem à União, Estados e Municípios a legitimidade para criação de seus órgãos normativos próprios, por via das respectivas leis complementares, ordinárias e orgânicas.

Em relação aos aspectos mencionados, o supracitado art. 8º § 1º e §2º, da Lei 9394/96, expressa de forma inequívoca que a coordenação da política nacional de educação compete à União e que todos os entes da federação organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Em cumprimento à ordem constitucional elencada no art. 214, da CF/88, foi elaborado o PNE de 2001, sancionado pela Lei 10.172 de 2001 e, posteriormente o de 2014, aprovado pela Lei 13.005/2014. Convém ressaltar que o texto constitucional é taxativo sobre

estratégias, extensão e objetivos, definindo a abrangência e competência, no qual “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias” (Brasil, 1988).

Dentre as diretrizes do PNE 2014-2024, estão a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino, estabelecendo vinte metas a serem implementadas no período de uma década, por Municípios, Estados e União.

Cabe ressaltar que, especificamente a Meta 19, configurada em oito estratégias, cujo escopo intenta assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação (Brasil, 2014), emana particular interesse ao objeto desta pesquisa, ao elencar propostas que estimulam a constituição e o fortalecimento de conselhos estaduais e municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando condições de funcionamento autônomo (Brasil, 2014).

De forma salutar e coerente ao princípio constitucional da gestão democrática, o PNE assegurou a implementação de programas de apoio e formação de conselheiros dos conselhos de educação dotados de autonomia e variada representatividade, a fim de efetivar a mediação entre os anseios da sociedade civil e o governo estabelecido, com vistas ao acompanhamento e gestão das políticas educacionais.

No ano de 2020, não obstante a todas as inovações legislativas educacionais acima descritas, o mundo foi surpreendido pela proliferação da infecção viral por SARS-CoV-2. A propagação acelerada da doença COVID-19 afetou drasticamente as políticas públicas e, de forma sobrepujante, aquelas voltadas para educação.

Alessi *et al.* (2021) registram que a crise da pandemia está inserida em outra crise: a do capital. Dessa forma, a pandemia expressou e aprofundou os elementos de precarização do tecido social, as condições materiais e objetivas em que a população brasileira está submetida, especificamente para responder aos direitos sociais. Com intervenções nas esferas econômica, social, educacional e de saúde insuficientes, o controle da COVID-19 se mostrou precário no Brasil. Os impactos da hegemonia do capital e da ação morosa do Estado são demonstrados em dados sobre a COVID-19 no país: um dos maiores índices de mortalidade no mundo e índices mais altos na classe trabalhadora, especificamente na população mais vulnerável, mesmo com subnotificação. (OMS, 2020).

Até 28 de fevereiro de 2023, de acordo com dados da World Health Organization (WHO), globalmente, houve 758.390.564 (setecentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e noventa mil, quinhentos e sessenta e quatro) casos confirmados de COVID-19, incluindo 6.859.093 mortes, relatados à OMS.

Segundo dados do Ministério da Saúde (MS), o Brasil registra 37.066.791 (trinta e sete milhões, sessenta e seis mil, setecentos e noventa e um) casos acumulados de COVID-19. Desse total, 3.327 casos foram registrados nos sistemas nacionais nas últimas 24 horas. As informações sobre o cenário epidemiológico foram atualizadas às 18h20, desta quinta-feira (02/03/2023), por meio de dados enviados ao Ministério da Saúde pelas secretarias de Saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal. Em relação aos óbitos, o País tem 699.243 (seiscentos e noventa e nove mil, duzentos e quarenta e três) mortes por coronavírus. Outras 3.028 mortes permanecem em investigação (Brasil, 2023).

Todavia, na tentativa de diminuir o contágio acelerado e mitigar os impactos da pandemia, foi promulgada no Brasil a Lei nº 13.979, em 6 de fevereiro de 2020 e editada a Medida Provisória nº 934, ambas dispendo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, dentre elas a suspensão das atividades escolares presenciais enquanto perdurar o estado de calamidade pública. A esse respeito, Hora, Corrêa e Oliveira (2022, p.3) apontam que

O momento em curso trouxe especificidades e características incomuns em meio à problemática global instaurada em decorrência da pandemia nas mais diversas regiões do planeta. Com isso, foram exigidos imposição de barreiras físicas e sanitárias, isolamento social, interrupção de todas as atividades presenciais em todos os serviços; neste caso, em especial, a interrupção das aulas nas escolas, que foram as medidas iniciais necessárias para evitar maior contaminação e conseqüentemente um colapso do sistema de saúde pública no Brasil.

A educação formal e sistematizada comporta o ambiente escolar com natureza pública e coletiva, agregando diversas faixa-etárias no mesmo espaço e tempo. Essas condições de existência tornaram a escola um enorme epicentro de aglomeração de pessoas, transformando-a num local com alta probabilidade de transmissão do vírus e alto risco de contágio em massa, além de potencializadora de possíveis vetores de transmissão do SARS-CoV-2 para os familiares dos estudantes.

Após a suspensão das aulas presenciais, muitos alunos ficaram sem acesso à educação por não possuírem condições mínimas de assistir aulas remotas. Souza *et al.* (2021, p. 140) afirmam que, durante a pandemia, milhares de crianças ficaram em casa sem atividades escolares, sendo prejudicadas aquelas mais pobres, cujas famílias não estão preparadas para

uma mudança do ensino presencial para uma forma remota, em que há a necessidade de possuir um computador ou *smartphone*, além da necessidade de uma internet de banda larga.

Saviani e Galvão (2021, p.40) relembram que,

[...] as múltiplas determinações do “ensino” remoto, entre elas os interesses privatistas colocados para educação como mercadoria, a exclusão tecnológica, a ausência de democracia nos processos decisórios para adoção desse modelo, a precarização e intensificação do trabalho para docentes e demais servidores das instituições.

O cenário demonstrado a partir de 2020 evidencia o alto grau de exclusão escolar a que a população foi submetida. Segundo a pesquisa Cenário da Exclusão Escolar no Brasil, realizado pela UNICEF, em novembro de 2020, portanto, ao final do ano letivo, 5.075.294 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos estavam fora da escola ou sem atividades escolares, o que corresponde a 13,9% dessa parcela da população em todo o Brasil.

Nesse contexto, de mudanças no âmbito educacional e relativização do direito de aprender, eis que impera a necessidade de atuação efetiva dos Conselhos de Educação, por serem órgãos públicos de estado, comprometidos com a equidade da oferta, universalização do acesso e permanência na educação brasileira.

São, portanto, intrínsecas as naturezas jurídica e constitutiva dos conselhos de educação e a finalidade precípua de garantia do direito à educação, através das suas atribuições e atuação normativa. A esse respeito, Cury (2006) avalia que a função normativa exercida pelos conselhos é a que se destaca dentre todas as funções. Essa extrema importância decorre de sua executoriedade na interpretação e adstrição à lei.

A função normativa não pode se dar *contra legem*, *ultra legem* ou *praeter legem*. Ela só pode se dar *secundum legem* e *intra legem*. A função normativa, entretanto, se faz aproximar da organização da educação nacional para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar. Nesse sentido, a função de conselheiro implica o ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania. (Cury, 2006, p.42).

Ainda em consonância com o raciocínio do referido autor, a função normativa dos conselhos se dá por meio da expedição de atos administrativos autoexecutórios, ou seja, dotados de idoneidade jurídica para execução imediata, tão logo sejam praticados pela Administração.

Para ampliar a compreensão sobre os tipos de atos administrativos, sem, contudo, pretender o aprofundamento etimológico do tema, importa destacar a distinção sobre as espécies de atos normativos quanto a sua exteriorização. A esse respeito, Marcello Caetano (*apud* Rossi 2020, p.262) define ato administrativo como: “Conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um Poder Público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto”. Conquanto, como ação

expressa do órgão público, constituem o condão necessário para materializar a atuação dos conselhos de educação.

Recentemente, ocorreu uma inovação legislativa por meio da Lei nº 13.655/2018 que alterou dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-lei nº 4.657/1942), dispondo sobre a realização de Consulta Pública Prévia à edição de atos normativos emanados pelo poder público com o escopo de ouvir eventuais pessoas interessadas. Conforme explicita Carvalho Filho (2020, p.288), “a norma alcança, pois, os atos de eficácia externa, mas os atos ordinatórios, de eficácia apenas interna, não demandam essa medida. O conteúdo da norma é democrático e atende à natureza republicana [...]”.

Nessa lógica, registramos que a função normativa dos conselhos de educação se dá majoritariamente por meio da expedição de Regimentos, Resoluções e Pareceres. Conforme elucida Cury (2006), um parecer é um tipo de ato enunciativo emitido pelo órgão, proferindo encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência e que, após homologado pela autoridade competente, opera força vinculante em toda a administração pública. A resolução é conceituada pelo autor como um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo competente em determinada matéria para, com fundamento em lei, regulá-la. O autor elucida que o “Conselho Nacional de Educação, é um órgão com legitimidade legal e poderes específicos para expedir uma resolução” (Cury, 2006, p. 43).

A categoria regimentos, de acordo com a definição de Carvalho Filho (2020), também é considerada como ato administrativo normativo. Contudo, diferentemente das resoluções e pareceres, eles possuem atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados, a exemplo dos conselhos de educação. A finalidade deles reside em demonstrar a organização do órgão e dirige-se aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada, sem obrigar aos particulares em geral.

Tratam-se, portanto, de espécies de atos que consubstanciam o exercício legal das atribuições dos conselhos de educação. Por ser um órgão integrante e permanente do poder executivo, o atual CNE, órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, foi instituído pela Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, com a redação alterada nos arts. 6º, 7º, 8º e 9º pela Lei 9.131, de 25/11/95, e finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação (Brasil, 2023), conforme consta no disposto abaixo:

Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá **atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento** ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) **emitir parecer** sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) **analisar e emitir parecer** sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) **elaborar o seu regimento**, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto (Brasil, 1995, grifo nosso).

Para tanto, seguindo o raciocínio documentado pelo MEC (2023), a competência do CNE, composto por duas Câmaras com doze conselheiros em cada, reside em exercer as atribuições conferidas pela Lei 9.131/95, emitindo pareceres e decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes, conforme exposto acima.

Por força da norma constitucional e do pacto federalista adotado no Brasil, assim como instituído o CNE, no âmbito da União, incumbe aos demais entes da federação (Estados, Municípios e Distrito Federal) a criação de seus próprios órgãos normativos como parte integrante de seus sistemas de ensino. Dessa forma, incluídos nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei n. 4.024/61, no caso dos Estados, tais órgãos se denominam Conselhos (Estaduais/Municipais/Distritais) de Educação (Cury, 2006).

Partindo desse pressuposto legal, no estado do Maranhão, o Conselho de Educação Estadual (CEE-MA), foi criado pela Lei nº 2.235 de 28 de dezembro de 1962, completando sessenta anos de existência no ano de 2022. Suas atribuições estão descritas no art. 3º dessa lei e, por conseguinte, também demonstram a natureza normativa e regulamentar do órgão a nível estadual.

Art. 3º – Ao Conselho Estadual de Educação, além de outras atribuições conferidas por lei, compete:[...]

- b) Decidir sobre o funcionamento das escolas** de ensino primário e médio estaduais, municipais e particulares e sobre o reconhecimento de estabelecimentos de ensino médio mediante apresentação de seu regimento interno, depois de um prazo de funcionamento regular de no mínimo dois anos; [...]
- e) Fixar as disciplinas obrigatórias** para o ensino primário e, nos termos do § 1º do art. 35 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, [...]
- g) Elaborar seu regimento**, a ser aprovado pelo Governador do Estado; [...]
- n) Emitir parecer** sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa, que lhe sejam submetidas pelo Governador do Estado ou pelo Secretário de Educação e Cultura; [...]
- q) Regulamentar** os cursos técnicos de nível médio não especificados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; (Maranhão, 1962, grifo nosso)

A capacidade normativa do CEE-MA decorre, portanto, da lei, na clara intenção de sobrelevar a natureza pública e competência regulamentar, conforme os incisos em destaque no art. 3º, supracitado, guardando pertinência ao princípio constitucional da gestão democrática. Após alguns anos, no contexto de angariar esforços para criação dos conselhos municipais por todo o Brasil, a Lei Municipal nº1.647/1966 criou, em São Luís/Maranhão, a Secretaria de Educação do Município, cuja estrutura organizacional incluiu o Conselho Municipal de Educação. Todavia, este foi reestruturado pela Lei nº. 5.025, de 22 de dezembro de 2008, e pela Lei nº 5.512/2011, de 14 de setembro de 2011, como um órgão normativo, consultivo, deliberativo e de acompanhamento que integra, em nível de Administração Superior, a estrutura da Secretaria Municipal de Educação de São Luís.

Desse modo, de forma similar aos conselhos nacional e estadual, o CME de São Luís/MA, também descreve nos incisos I, III, IV, V, VI, VIII, IX, XX e XXI, do art. 4º da Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019, as suas respectivas atribuições normativas, a citar: contribuir na elaboração das diretrizes da política educacional do Município; fixar as diretrizes para a organização e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino; estabelecer normas e condições para organização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino; estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos nas diversas etapas e modalidades de educação do Sistema Municipal de Ensino; aprovar as diretrizes curriculares para o Sistema Municipal de Ensino; aprovar normas sobre formalização, instrução e tramitação dos processos que lhes forem submetidos à apreciação; zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação; elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino; elaborar e aprovar seu Regimento Interno, bem como promover sua reformulação, quando necessário (São Luís, 2019).

No tocante às funções exercidas pelo Conselho de Educação Municipais, um relevante estudo foi desenvolvido pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação (GEPPE), Linha de Pesquisa: História, Políticas Educacionais e Formação Humana Grupo de Pesquisa: Política, Gestão Educacional e Formação Humana, vinculado ao Programa de Pós Graduação- PPGE, da UFMA, sob a coordenação da Profa. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo e do Prof. Prof. Dr. Carlos André Sousa Dublante, com o propósito de identificar as funções atinentes aos CMEs do Maranhão, discorrendo com precisão acerca da identificação e registro dessas incumbências.

Segundo os pesquisadores do GEPPE (2020), em virtude desse trabalho, foram caracterizadas seis funções intrínsecas ao exercício das atribuições legais desempenhadas pelos CMEs: consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, normativa e fiscalizadora, conforme estabelecida a seguinte definição:

Descrição das funções do Conselho Municipal de Educação:

- **Consultiva:** Responder a consultas sobre leis educacionais e suas aplicações, submetidas a ele por entidades da sociedade pública ou civil (Secretaria Municipal de Educação, escolas, universidades, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público), cidadãos ou grupos de cidadãos.
- **Propositiva:** Sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores.
- **Mobilizadora:** Estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; tornar-se um espaço de reunião dos esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação; promover evento educacional para definir ou avaliar o PME; e realizar reuniões sistemáticas com os segmentos representados no CME.
- **Deliberativa:** É desempenhada somente em relação a assuntos sobre os quais tenha poder de decisão. Essas atribuições deverão ser definidas na lei que cria o conselho, que pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar escolas e autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria.
- **Normativa:** Só é exercida quando o CME for, por determinação da lei que o criou, o órgão normativo do sistema de ensino municipal. Ele pode assim elaborar normas complementares em relação às diretrizes para regimentos escolares; autorizar o funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil; determinar critérios para acolhimento de alunos sem escolaridade; e interpretar a legislação e as normas educacionais.
- **Fiscalizadora:** Promover sindicâncias; aplicar sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprem leis ou normas; solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores (GEPPE, 2020, grifo nosso).

Apontada a conceituação de cada uma das funções dos conselhos escolares municipais, faz-se mister destacar que o objeto desta pesquisa se preocupa em analisar de forma mais profícua a função normativa desempenhada pelos conselhos de educação, sem, contudo, desconsiderar a relevância de todas as outras, sobretudo em tempos de crise ocasionada pela pandemia de COVID-19. Desse modo, o exercício da função normativa dos conselhos é bem delineado por Cury (2006, p.47):

Nesse sentido, deliberações e pronunciamentos do Conselho, investidos de poder legal, materializam em ato a potência do Estado, contida na norma, em vista do interesse público na área de sua competência. Tais atos disciplinam um campo legalmente estabelecido para, de modo idôneo e por meio de atos de uma vontade coletiva esclarecida, normatizar uma matéria de competência estabelecida. O zelo pela qualidade do ensino a ser ofertado por instituições públicas e privadas evidencia que tal serviço público deve ser avaliado desde seu processo de autorização. A atuação do poder público, pelos mecanismos de reconhecimento e credenciamento são cruciais para que não haja uma formação de (pseudo) profissionais desqualificados atuantes no mercado profissional.

A competência dos conselhos traz em si a responsabilidade de comprometimento social para permitir que a função normativa regulamente os direcionamentos que atendam às demandas da sociedade civil nas políticas educacionais. Ressaltamos, pois, que essa função não se confunde com ato de legislar, ao contrário, está adstrita a lei.

Quanto à natureza e objeto da função normativa, Bordignon (2009) aponta que aquela está voltada para o campo de competência dos conselhos, evidenciada nas normas que os instituem, enquanto que este diz respeito ao tema a que o conselho foi provocado a deliberar. Ademais, Cury (2006) considera a função normativa a mais importante, pois permite a materialização das deliberações consultivas e participativas de diversas categorias da sociedade.

Não obstante a autonomia normativa que gozam os conselhos de educação, sua atuação ocorre de forma articulada aos demais integrantes dos sistemas de educação a que estão vinculados: as Secretarias de Educação, Fóruns de Educação e os Estabelecimentos de Ensino. Ainda, articulam-se com órgãos públicos como o Conselho Tutelar, Ministério Público, Câmara de Vereadores, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação de Pais e Mestres e Centros Comunitários.

Diante desse cenário, abordamos, na subseção ulterior, uma análise pormenorizada acerca do desenvolvimento das ações normativas dos conselhos de educação no contexto de pandemia, perquirindo, sob ótica deste objeto de pesquisa, as implicações no contexto educacional, visando atender o momento excepcional de crise humanitária provocado pela doença COVID-19.

3.2 A atuação normativa do CNE e do CEE-MA: repercussões nas políticas educacionais no período pandêmico de COVID-19

No primeiro ano de difusão da doença COVID-19, em 2020, o mundo assistia aterrorizado as cenas de contágio em massa das populações em vários continentes do planeta Terra. Nessas circunstâncias, a sociedade brasileira foi compulsoriamente compelida a adotar medidas de distanciamento e isolamento social (*lockdown*), assistindo atônita ao colapso dos sistemas de saúde e a relativização do direito de aprender. No contexto educacional, as políticas de contenção da pandemia implicaram a notória demanda da atuação normativa dos conselhos de educação, para mitigar os impactos da interdição das aulas presenciais nas escolas e superar

o desafio de manter os sistemas de educação funcionando, embora de forma deficitária, sob o julgo do capital.

Para elucidar as implicações ocasionadas pela pandemia Souza (2020) recorda que a dinâmica acelerada do trânsito das mercadorias e pessoas, num contexto de mundialização e de crise do capital, explicita o espaço-temporal da doença. Portanto, assevera o autor que a pandemia não é um fenômeno natural no contexto da visão de neutralidade da integração global que, de forma contraditória, dialeticamente, evidencia uma unificação do processo de determinação social no mundo, inserido na liberalização de mercado e expansão do capital, nas quais o Brasil também se encontra.

Nesta subseção, são analisados os documentos normativos expedidos pelo governo brasileiro, no período de 2020 a 2022, em decorrência da adoção de políticas públicas educacionais excepcionais ocasionadas pela pandemia de COVID-19 e, com exclusividade, os principais atos administrativos com força normativa advindos do CNE e CME do Maranhão.

Ressalve-se que, contudo, a presente pesquisa documental se atém às informações divulgadas nos sítios eletrônicos e diários oficiais dos órgãos públicos brasileiros: IBGE, ME, MS, INEP e bases de dados reconhecidas e/ou elaboradas por organismos internacionais, a exemplo da OMS e UNESCO, cujos dados, contidos nesta análise, representam um recorte histórico que é dinâmico e complexo, perpassando por alterações que ocorrem diuturnamente, com velocidade e dimensão que a pandemia apresentar.

No Brasil, a evolução de proliferação de COVID-19 demandou esforço conjunto das Secretarias de Saúde de todos os estados da federação para acompanhar o número de infectados e a quantidade de óbitos. Para monitorar a evolução da doença, foram emitidos boletins epidemiológicos semanais, elaborados e divulgados pelo Ministério da Saúde (MS). Essas informações serviram de embasamento para formalizar a adoção de políticas públicas que visassem minorar a velocidade de contágio na população e adequar todas as relações da sociedade civil.

É cediço que o princípio da legalidade é o postulado que garante a materialização das ações governamentais, na exigibilidade de conduta compatível com o fim colimado pelo estado de direito democrático brasileiro. Desse modo, para tornar o cumprimento de quaisquer medidas e sanções restritivas de liberdade dos indivíduos exequível, é fulcral que seja atendido esse pressuposto. Ao corroborar em tese, Beccaria (2013, p.23) ensina que todo exercício de poder que se afastar dessa premissa é abuso e não justiça e que somente o legislador tem autoridade para fazer leis, pois este representa toda a sociedade unida por um contrato social.

Em resumo, o *jus puniendi* do Estado advém exclusivamente de disposição legal, prévia e pública para se impor a qualquer cidadão a obrigação de fazer ou não fazer, mesmo de forma temporária ou excepcional, como no período de pandemia. Entretanto, o controle social exercido olvidou os aspectos econômicos e sociais da classe trabalhadora e das famílias brasileiras, que já demonstravam a impossibilidade de manter a igualdade de acesso nas relações de trabalho, estudo ou mesmo alimentar, durante o período de distanciamento social, por inexistência de tecnologias de informação e comunicação (TICs) para todos os brasileiros. Andessn (*apud* Saviani 2021, p.38) reconhece que:

Tudo isso é extremamente importante em uma realidade em que há mais de 4,5 milhões de brasileiros sem acesso à internet banda larga e mais de 50% dos domicílios da área rural não possuem acesso à internet. Em uma realidade em que 38% das casas não possuem acesso à internet e 58% não tem computador.

Nesse interim, a princípio, foram expedidas Portarias e Medidas Provisórias que, logo após, foram convertidas em Leis para regulamentar o período de calamidade pública. Esta pesquisa se preocupou em inventariar todos os documentos expedidos por órgãos públicos relacionados a COVID-19, restringindo a análise apenas daqueles afetos ao contexto educacional.

Foram encontrados, a nível federal, aproximadamente 560 atos oficiais entre 2020-2022, na sua imensa maioria, normativos ou ordinatórios, expedidos por meio eletrônico no Diário Oficial da União, dentre Leis, Medidas Provisórias⁹, Resoluções, Instruções Normativas¹⁰, Decretos¹¹ e Portarias¹², regulando os mais diversos órgãos do governo e particulares no período de pandemia. A espécie e o assunto de cada documento tinha como escopo medidas regulamentares e operacionais, estabelecendo diretrizes sobre o funcionamento dos órgãos e do trabalho dos servidores, medidas trabalhistas e de *home office*, uso obrigatório de máscaras de proteção individual, dilação de prazos fiscais, procedimentos de emergência, compulsoriedade das medidas temporárias de enfrentamento e suspensão das atividades sociais, adequação de procedimentos essenciais para execução por videoconferências, dentre outras.

⁹ Medidas Provisórias são normas com força de lei editadas pelo Presidente da República em situações de relevância e urgência. Apesar de produzir efeitos jurídicos imediatos, a MPV precisa da posterior apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (Câmara e Senado) para se converter definitivamente em lei ordinária.

¹⁰ Instruções Normativa é um ato normativo expedido por uma autoridade administrativa. Tem a função de complementar as Leis e os Decretos e nunca poderão transpor, inovar ou modificar o texto da norma que complementam. Sua finalidade é padronizar as rotinas de trabalho criando procedimentos de controle, a fim de formalizar a execução do serviço de modo claro, eficiente e eficaz.

¹¹ Decreto é o ato administrativo da competência exclusiva do Chefe do Executivo, utilizados para tratar de situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito na lei. A definição não se aplica, porém, aos decretos autônomos.

¹² Portaria é um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções acerca da aplicação de leis ou regulamentos, recomendações de caráter geral, normas de execução de serviço, nomeações, demissões, punições, ou qualquer outra determinação da sua competência.

A partir da análise de pertinência desses documentos com o objeto de pesquisa, constatamos que 104 atos possuíam repercussão geral nas políticas públicas educacionais e, destes, apenas 88 tem correlação com o objetivo do presente estudo. O quadro abaixo compila os principais atos e as regulamentações legais que demandaram atuação normativa do CNE, com implicações no contexto educacional.

Quadro 3 - Atos Normativos Federais Educacionais no contexto de pandemia de COVID-19

TIPO DE ATO/ DOCUMENTO	DATA DA PUBLICAÇÃO	ORGÃO PÚBLICO	CONTEÚDO NORMATIVO
Lei nº 13.979, de 6.2.2020	06-02-2020	Congresso Nacional	Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.
Decreto Legislativo nº 06/2020	20-03-2020	Congresso Nacional	Reconhece a Calamidade Pública
Medida Provisória – MP nº 934	01-04-2020	Presidência da República	Suspensão das aulas presenciais da educação básica e ensino superior a nível nacional.
Portaria nº 343	17-04-2020	Ministério da Educação - MEC	Substituição das aulas presenciais por aulas remotas, no período de pandemia.
Parecer 5/2020 * (Reexame no Parecer 8/2020)	28-04-2020 (08/06/2020)*	Conselho Nacional de Educação – CNE	Determinação de cumprimento de atividades não-presenciais e institui um novo calendário escolar. *Recomendação da metodologia EAD.
Parecer 6/2020	19-05-2020	Conselho Nacional de Educação - CNE	Orientação a guarda dos sábados nas escolas durante pandemia.
Parecer 11/2020* (Reexame no Parecer 16/2020)	07-07-2020 09-10-2020	Conselho Nacional de Educação - CNE	Orientação para possível retorno as aulas presenciais. * Forma uma comissão para tratar da Ed. Especial.
Lei 14.040	18-08-2020	Conselho Nacional de Educação - CNE	Estabelece as normas educacionais vigentes no período excepcional de calamidade pública.
Parecer 15/2020	06-10-2020	Conselho Nacional de Educação - CNE	Com base na lei 14.040/2020, orienta para o possível retorno presencial.
Resolução nº02/2020 CNE/CP	10-12-2020	Conselho Nacional de Educação - CNE	Regulamenta a lei 14.040/2020 e institui diretrizes educacionais curriculares para o período pandêmico.

Parecer nº 06/2021	06-07-2021	Conselho Nacional de Educação - CNE	Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à atividades presenciais de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.
-------------------------------	------------	-------------------------------------	--

* Parecer reexaminado. Fonte: Elaborado pela autora com base no site do MEC.

Inicialmente, a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus. Esse foi o primeiro ato normativo sobre o tema, expedido pelo Ministro da Saúde. Ela permaneceu vigente por dois anos e somente foi revogada pela Portaria nº 913, de 22 de abril de 2022, que dispôs sobre o encerramento da emergência em saúde pública. Entretanto, ressaltamos que o alcance jurídico de uma portaria não seria suficiente para regulamentar a vida em sociedade por sua natureza administrativa.

Logo após a declaração de emergência supracitada, no ano de 2020, foi sancionada a Lei nº 13.979, de 6.2.2020, dispondo sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Em 20 de março de 2023, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade por meio do Decreto Legislativo¹³ nº 06/2020, o que permitiu, no contexto legislativo, a instituição de uma Comissão Mista, no âmbito do Congresso Nacional, de Acompanhamento da Situação Fiscal e a Execução Orçamentária e Financeira das medidas relacionadas à emergência de saúde pública de importância internacional, relacionada ao coronavírus.

Dentre as medidas de enfrentamento elencadas pela Lei nº 13.979, destaca-se a obrigatoriedade do uso de máscaras, de acordo com a legislação sanitária, conforme disposição do Inciso III, art. 3º-A, incluído pela Lei nº 14.019, de 2020.

Art. 3º-A. **É obrigatório manter boca e nariz cobertos por máscara de proteção individual**, conforme a legislação sanitária e na forma de regulamentação estabelecida pelo Poder Executivo federal, para circulação em espaços públicos e privados acessíveis ao público, em vias públicas e em transportes públicos coletivos, bem como **em**: [...]

III - estabelecimentos comerciais e industriais, templos religiosos, **estabelecimentos de ensino e demais locais fechados em que haja reunião de pessoas**.

§ 1º **O descumprimento da obrigação** prevista no caput deste artigo **acarretará a imposição de multa definida e regulamentada pelo ente federado competente**, devendo ser consideradas como circunstâncias agravantes na gradação da penalidade:

I - ser o infrator reincidente;

II - ter a infração ocorrido em ambiente fechado (Brasil, 2020c).

¹³ Decreto legislativo é uma espécie de ato normativo com competência exclusiva do poder legislativo e eficácia análoga a de uma lei.

Para disciplinar as medidas de que trata a referida lei, foi editada, pelo Presidente da República, a Medida Provisória (MP) nº 934, em abril de 2020, implementando, no contexto educacional, a suspensão das aulas presenciais nos estabelecimentos de ensino de educação básica, e dispensando, em caráter excepcional, a obrigatoriedade de observância ao mínimo de dias de efetivo trabalho escolar, nos termos do disposto no inciso I do **caput** e no § 1º do art. 24 e no inciso II do caput do art. 31 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, desde que cumprida a carga horária mínima anual estabelecida nos referidos dispositivos, observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino (Brasil, 2020e). Em agosto do mesmo ano, essa MP foi convertida na Lei nº 14.040/2020, descrevendo as normas educacionais excepcionais a serem adotadas.

Com a suspensão das aulas presenciais nas escolas de todo o Brasil de forma abrupta, logo foi expedida a Portaria nº 343, do MEC, tratando da substituição das aulas presenciais por aulas remotas, no período de pandemia. Dentre as medidas possibilitadas pela MP nº 934 e a Lei 13.979/20, Hora, Corrêa e Oliveira (2022) prelecionam que vigorava a urgência em se estabelecer o distanciamento social.

Para tanto, o CNE, a partir de sua competência para regulamentar as diretrizes e tipos de medidas em razão da pandemia, aprovou 22 pareceres no ano de 2020, 28 pareceres em 2021 e 34 pareceres em 2022, somados a várias resoluções.

Inicialmente, destaca-se o Parecer nº 05, de 28 de abril de 2020, sobre a reorganização do calendário escolar e a possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual. Esse Parecer foi reexaminado no Parecer nº 08, incluindo a recomendação da metodologia EAD.

Na perspectiva de normatizar formas alternativas para atender a diversas categorias de estudantes, Hora, Corrêa e Oliveira (2022, p.3), enfatizam que:

O momento em curso trouxe especificidades e características incomuns em meio à problemática global instaurada em decorrência da pandemia nas mais diversas regiões do planeta. Com isso, foram exigidos imposição de barreiras físicas e sanitárias, isolamento social, interrupção de todas as atividades presenciais em todos os serviços; neste caso, em especial, a interrupção das aulas nas escolas, que foram as medidas iniciais necessárias para evitar maior contaminação e conseqüentemente um colapso do sistema de saúde pública no Brasil.

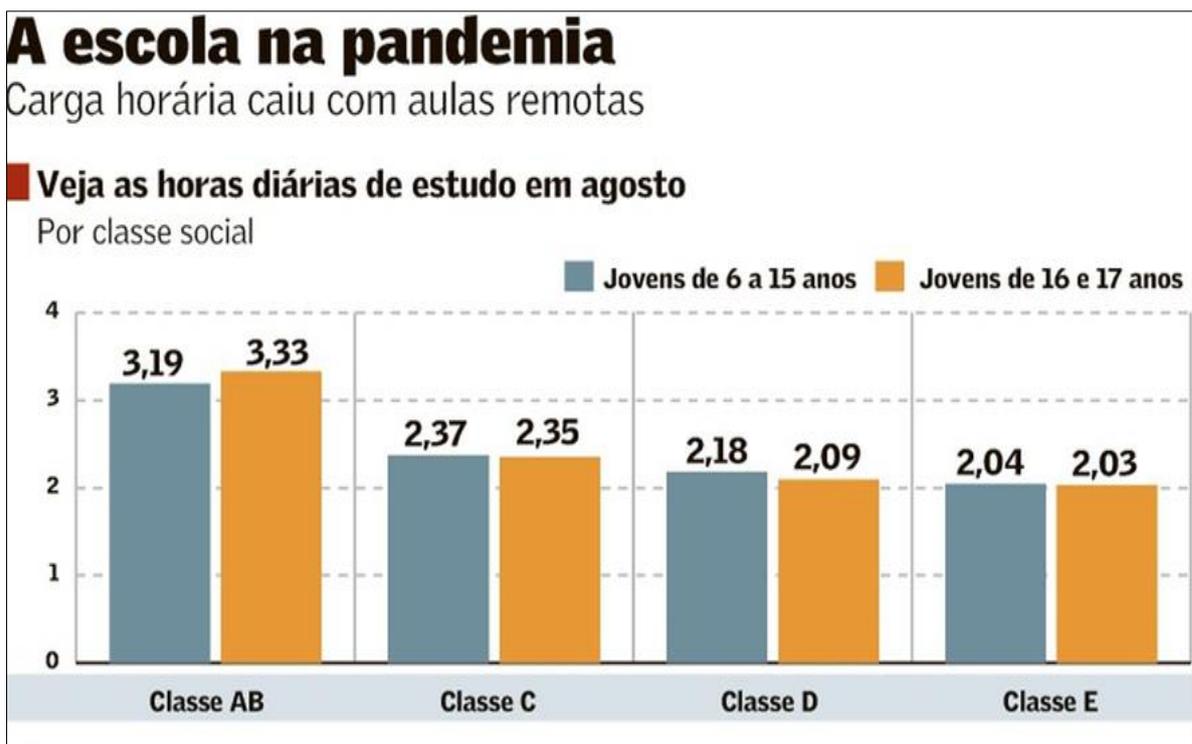
Para assegurar o tratamento isonômico, foi aprovado pelo CNE o Parecer nº 06 de 2020, tratando da guarda religiosa do sábado na pandemia da COVID-19. Segundo a norma, há cerca de 500 (quinhentas) escolas de educação básica adventistas e judaicas no país e 10 (dez) instituições de ensino superior. Essas comunidades alcançam cerca de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) alunos na educação básica e 18.000 (dezoito mil) no ensino superior. Portanto,

baseado na legislação, essa normativa expressa a liberdade de crenças religiosas, do qual decorre o direito à prestação alternativa aos seguidores de religiões que guardam o sábado, condição que abarcaria professores, estudantes e profissionais das entidades educacionais (Brasil, 2020i).

Com o surto de COVID-19 e a suspensão das aulas presenciais, as TICs predominaram nas relações de ensino-aprendizagem, sendo aplicadas em todos os níveis de ensino. Conforme já destacado, muitos alunos ficaram sem acesso à educação por não possuírem condições mínimas de acesso às aulas remotas. Souza, Bragança e Zientarski (2021, p. 140) afirmam que, durante a pandemia, milhares de crianças ficaram em casa sem atividades escolares, sendo prejudicados aqueles mais pobres, cujas famílias não estão preparadas para uma mudança do ensino presencial para uma forma remota, em que há a necessidade de possuir um computador ou *smartphone*, além da necessidade de uma internet de banda larga.

A pandemia, segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (Brasil, 2020a), aliada à desigualdade social, provocará um impacto na história da educação, podendo ser observados os primeiros danos provocados. O relatório aponta que, além da evasão e afetação de diversas dimensões da vida de crianças e adolescentes, houve ainda a disponibilidade rápida ao acesso remoto das escolas privadas, enquanto muitos alunos das redes públicas ficaram em casa, sem a presença da escola por um longo período.

Gráfico 6 – Aulas remotas e redução carga horária na pandemia de COVID-19.



Fonte: Passareli (2020)

O gráfico acima demonstra claramente a disparidade de acesso às aulas remotas por alunos das classes D e E, em comparação com as primeiras Classes A e B. Isso nos remete à teoria do etiquetamento social de Labelling Approach, em classes. No Brasil, o critério para classificação econômica é usado para classificar a população em classes de A até E. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divide as classes sociais em 5 categorias básicas, segundo a renda familiar mensal: Classe A (acima de 20 salários-mínimos), Classe B (de 10 a 20 salários mínimos), Classe C (de 4 a 10 salários mínimos), Classe D (de 2 a 4 salários mínimos) e Classe E (recebe até 2 salários mínimos). Essa ferramenta considera basicamente dois aspectos: O grau de escolaridade do chefe da família e a quantidade de alguns itens domiciliares previstos no indicador, como televisor, geladeira, quantidade de banheiros, automóvel, máquina de lavar, empregada doméstica, dentre outros.

Vários estudos apontam para o desafio enfrentado pelos professores para implantar o trabalho didático através do ensino remoto, pois os governos locais não concederam recursos físicos, eletrônicos ou instrumentais técnicos das TICs para possibilitar aulas remotas. Importa ressaltar que existe uma distinção entre ensino remoto emergencial e modalidade EAD. Seguindo o raciocínio de Junqueira (2020), é considerada atividade remota o fazer uma ação temporária via internet, em virtude de situações precárias e emergenciais, para minimizar déficits de aprendizagem que originalmente existe em sistema de ensino presencial. A educação à distância, por sua vez, constitui uma concepção didática de ensino e aprendizagem que envolve estrutura, conteúdos e formação que abrangem adequações às características da área de conhecimento com uma estruturação curricular e profissionais capacitados.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME, 2020), realizou com apoio do Itaú Social e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), uma pesquisa com cerca de 4.272 redes municipais que representam 77% do total de municípios brasileiros e correspondem a 79% do total de matrículas das redes municipais do país (UNICEF, 2020). Dos municípios respondentes a esse levantamento, 4.114 (96%) afirmaram que, em 2020, ofereceram atividades pedagógicas não presenciais aos estudantes nesse período de calamidade pública e 158 redes municipais disseram não oferecer tais atividades. Das que oferecem, 1.710 redes municipais (43% das que adotam ensino remoto) tem optado por usar materiais impressos como parte das estratégias (UNICEF, 2020).

O gráfico abaixo revela que a indefinição normativa constituiu o principal óbice para implementação da política de implantação do ensino remoto, aliado às dificuldades dos professores com o uso da tecnologia e a falta de equipamentos para docentes e alunos.

Gráfico 7 – Dificuldade enfrentadas pelos municípios brasileiros para implementar aulas remotas.



Fonte: Relatório da Undime em parceria com Unicef (2020).

As dificuldades em encontrar normativas para orientar as redes de ensino sobre como proceder durante a suspensão de aulas presenciais, somadas ao demasiado lapso temporal de publicação dos instrumentos legais para orientar as medidas e fornecer os recursos necessários, transmutaram o ensino remoto em mais uma ferramenta de exclusão social.

Em atendimento às demandas regulamentares, o CNE homologou o Parecer nº 11/2020, procedendo orientações para um possível retorno às aulas presenciais. Esse documento foi reexaminado no Parecer nº 16/2020, com o intuito de formar uma comissão para tratar das condições específicas da modalidade Educação Especial. O parecer nº 11 possui um caráter de ação conjunta entre vários órgãos. Ele foi organizado em colaboração com o Ministério da Educação (MEC), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), o Fórum das Entidades Educacionais (FNE), além da interlocução com especialistas e entidades da sociedade civil.

Essa normativa do CNE ofereceu a faculdade de retornar às atividades escolares, desde que estabelecido um cronograma de reabertura das escolas no contexto da crise da COVID-19. O objetivo deste parecer foi respeitar a autonomia das escolas e dos sistemas de ensino (Brasil, 2020k, Parecer nº 11), além de: 1. Apoiar a tomada de decisões para o retorno

às aulas presenciais; 2. Oferecer diretrizes que orientem o planejamento dos calendários e dos protocolos específicos dos estabelecimentos de ensino, definidos pelas autoridades locais e regionais; e 3. Oferecer sugestões e recomendações de cunho organizacional e pedagógico que podem ser desenvolvidos pelas escolas e sistemas de ensino. Desse modo, não representou efetivas mudanças no cenário de educação remota e do fechamento das escolas.

Somente em agosto de 2020, foi promulgada a Lei nº 14.040/2020, fixando as normas educacionais vigentes no período excepcional de calamidade pública. Ela estabeleceu no § 1º, do art. 1º que Conselho Nacional de Educação (CNE) editaria diretrizes nacionais com vistas à implementação desse dispositivo legal. Tratou ainda da adoção várias medidas importantes que refletiram nos sistemas de ensino de todo o Brasil, a saber: a dispensa em caráter excepcional do cumprimento dos 200 dias letivos na Educação Básica e no Ensino Superior e da obrigatoriedade das 800 horas para a Educação Infantil; a autorização do desenvolvimento de atividades não presenciais, por meio das TICs e, em caráter excepcional, a autorização aos sistemas de ensino para a antecipação da conclusão dos cursos de educação profissional técnica de nível médio e dos cursos superiores de Medicina, Farmácia, Enfermagem, Fisioterapia e Odontologia (Brasil, 2020b).

No tocante às ações regulamentadas, umas das medidas mais debatidas foi a adoção de um *continuum*¹⁴ para a integralização da carga horária mínima do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública. No § 3º, do art.2º, a referida lei insere o *continuum* de 2 (duas) séries ou anos escolares, como estratégia de redução da carga horária educação básica, integralizando-a no ano subsequente, observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE, a BNCC e as normas dos respectivos sistemas de ensino (Brasil, 2020b).

A legislação ora mencionada exemplifica bem o conceito de morosidade legislativa, conferindo um hiato de seis meses entre a data de interdição dos estabelecimentos de ensino e a elaboração de uma lei que atendesse as demandas ocasionadas pelos impactos da COVID-19 na educação.

Destacamos, ainda, o Parecer nº 15/2020, elaborado a partir do disposto na lei 14.040/2020, que congregou orientações educacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais, quando definido o retorno gradual às aulas, de acordo com as autoridades sanitárias locais, em razão da pandemia de COVID-19. Diferentemente do Parecer nº 11 que facultou a reabertura das instituições de ensino, nesta normativa, aponta-se para implementação de um cronograma de retorno (Brasil, 2020l).

¹⁴ De acordo com Silva (2021), o termo *continuum* refere-se a fusão dos dois anos letivos 2020/2021, em um único ciclo, assegurado o cumprimento da carga horária mínima prevista para os dois anos letivos.

Em relação a Resolução nº 02, publicada em 10 de dezembro de 2020, seu texto instituiu diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, estabelecendo normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade pública de COVID-19 (Brasil, 2020g). Esse instrumento normativo previu alteração na forma de integralizar a carga-horária mínima do ano letivo afetado pela pandemia. Embora observadas as diretrizes da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), compromete todo o processo de ensino-aprendizagem.

Assim, inclusive, acirram-se as desigualdades digitais, além das socioeconômicas e regionais, o que vem impactando no processo de aprendizagem, cujas consequências são as piores possíveis, que vão desde o abandono à falta de proteção social, como a ausência da merenda escolar, que acaba por comprometer a alimentação de muitas crianças e adolescentes (Souza; Bragança; Zientarski, 2021, p. 151).

Sobre a manutenção do ensino remoto, vários autores concordam que sua adoção foi um retrocesso para educação brasileira.

Vídeos, conferências on-line, mensagens, lives, áudios, imagens e sons, tudo junto e misturado. Professores, alunos e seus responsáveis, criando em tempo recorde táticas de sobrevivência a uma demanda de ensino, muitas vezes massivo e unidirecional, o chamado ensino remoto (MARTINS; ALMEIDA, 2020, p. 219). [...] utilizar as plataformas digitais, inserir atividades online, avaliar os estudantes a distância e produzir e inserir nas plataformas material que ajude o aluno a entender os conteúdos, além das usuais aulas gravadas e online. Na pandemia, grande parte das escolas e das universidades estão fazendo o possível para garantir o uso das ferramentas digitais, mas sem terem o tempo hábil para testá-las ou capacitar o corpo docente e técnico-administrativo para utilizá-las corretamente (Dias; Pinto, 2020, p. 546).

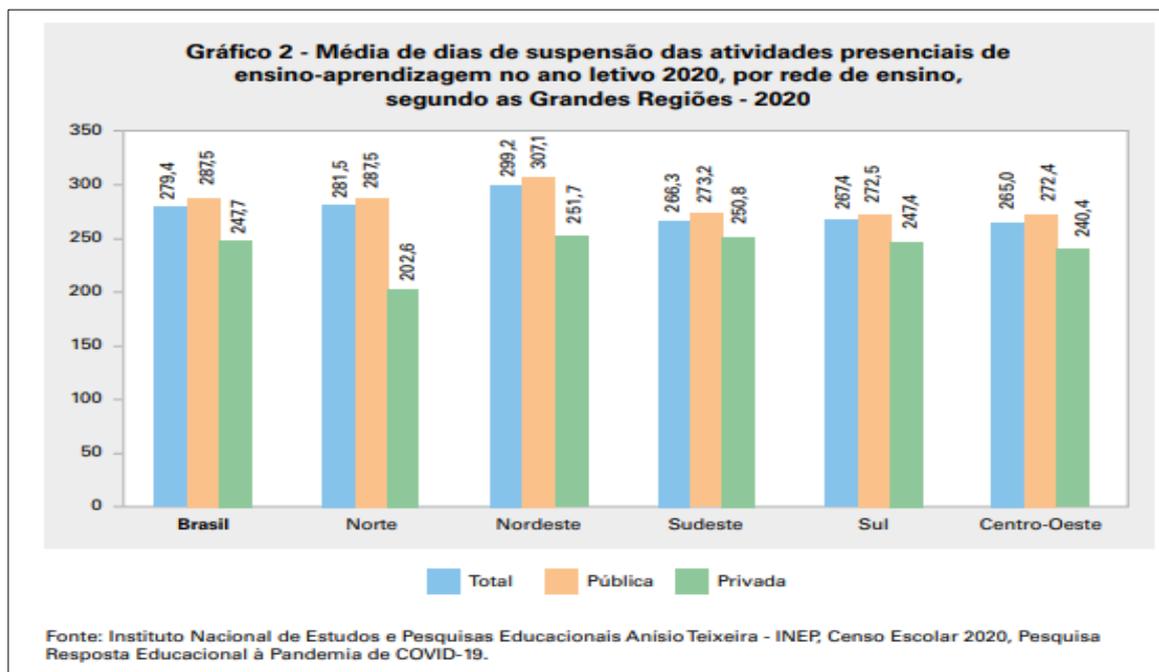
Ademais, aceleração proposta pela Resolução nº 02/2020 somente ratificou a Lei nº 14.040/2020 e, em grande medida, tende a ocasionar a permanência do afastamento físico da escola, a transferência de responsabilidades de ensinar para familiares dos alunos e a permanência do ensino remoto, como alternativa de salvaguarda da educação. Entretanto, verdadeiramente, não foi constatada tal eficácia.

O Brasil iniciou o ano de 2021 com as escolas fechadas. Um estudo realizado pela Undime em parceria com o UNICEF, com 3.672 (três mil seiscentas e setenta e duas) Secretarias Municipais de Educação (dois terços dos municípios do país), demonstrou que 92% (noventa e dois por cento) delas funcionaram apenas por meio de ensino remoto, enquanto 8,1% (oito vírgula um por cento) adotaram o ensino híbrido (intercalando atividades presenciais e não presenciais). O material impresso foi preponderantemente no ensino remoto, ocupando 95,3% das redes municipais e o WhatsApp liderou 92,9%, sendo que a terceira opção mais citada contemplava as videoaulas gravadas (61,3%). Em quarto lugar, apareceram as orientações *on-line* por meio de aplicativos (54%). Estratégias como as plataformas

educacionais (22,5%) e as videoaulas *on-line* ao vivo foram mencionadas por apenas 22,5% (vinte e dois vírgula cinco por cento) e 21,3% (vinte e um vírgula três por cento) dos municípios, respectivamente (UNICEF, 2021).

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) demonstram que escolas do país ficaram em média 279,4 dias sem aulas presenciais em todos os níveis da educação básica durante o ano letivo de 2020, 287,5 dias na rede pública e 247,7 dias na privada (Brasil, 2021b). A maior média de dias de suspensão das atividades presenciais nas escolas foi na Região Nordeste (299,2 dias), com destaque para a rede pública (307,1 dias), conforme mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Dias de atividades presenciais suspensas no Brasil, por rede de ensino.



Estudos contemporâneos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) indicam que, a partir do desempenho dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental (6º ao 9º ano) podem ter regredido, em média, até 4 (quatro) anos em leitura e Língua Portuguesa e, em Matemática, a perda é equivalente a até 3 (três) anos de escolaridade. Organismos como o Banco Mundial (2021) preveem a piora na capacidade de leitura e compreensão de textos pelos estudantes. Em um relatório lançado em março de 2021, sobre a situação na América Latina e no Caribe, a instituição estimou que o percentual de “déficit de aprendizagem”, no Brasil, poderá saltar de 50% (cinquenta por cento),

nível pré-pandemia, para até 70% (setenta por cento), num cenário de fechamento das escolas por 13 (treze) meses.

Nesse cenário de crise da educação brasileira, foi aprovado o Parecer nº 06/2021-CNE que define 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 (Brasil, 2021a). Esse instrumento elencou dez prioridades para o retorno das atividades presenciais nas escolas. Dentre elas, destacam-se: replanejamento curricular, considerando o contínuo curricular 2020-2021-2022; manutenção das atividades remotas intercaladas com atividades presenciais quando necessário; adoção de estratégias de aprendizagem híbrida e uso de tecnologias para complementar as aulas presenciais; e revisão dos critérios de promoção.

Sucedee, pois, que além das normativas a nível federal, realizadas pela União e pelo CNE, ocorreram ainda atos estaduais com a mesma finalidade de enfrentamento à pandemia de forma regional. No estado do Maranhão, o Decreto nº 35.677, de 21 de março de 2020, estabeleceu medidas de prevenção do contágio e de combate à propagação da transmissão da COVID-19, infecção humana causada pelo Coronavírus (SARS-CoV-2). Foram publicados 61 Decretos somente em 2020, 68 em 2021 e apenas 02 em 2022. A partir dessa investigação pormenorizada, foi construído um quadro com as principais normativas educacionais a nível estadual, conforme segue abaixo:

Quadro 4 - Atos normativos educacionais do Maranhão no contexto de pandemia de COVID-19.

TIPO DE ATO/ DOCUMENTO	DATA DA PUBLICAÇÃO	ORGÃO PÚBLICO	CONTEUDO NORMATIVO
Decreto Estadual nº 35.662/2020	16-03-2020	Governo do MA	Suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino públicas e privadas do estado do MA.
Nota Pública	16-03-2020	CEE-MA	Apoio a adoção de medidas preventivas a favor da manutenção da vida.
Portaria nº 19/2020- GP/CEE,	23-03-2020	CEE-MA	Institui Comissão Permanente para elaboração de normativas educacionais para o Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, no período de excepcionalidade.
Resolução CEE/MA nº 94/2020	26-03-2020	CEE-MA	Orientações curriculares das instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao COVID-19.

Parecer CEE/MA n° 145/2020	20-07-2020	CEE-MA	Reorganização do calendário escolar referente ao período de excepcionalidade no contexto da pandemia, a partir das normas prescritas na Resolução CEE/ MA n° 94/2020.
Resolução CEE/MA n° 146/2020	27-08-2020	CEE-MA	Autoriza as instituições de ensino do Sistema Estadual a realizarem avaliações de ensino-aprendizagem no período de atividades não presenciais.
Resolução CEE/MA n° 200/2020	07-12-2020	CEE-MA	Estabelece normas educacionais complementares para as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19, conforme os dispositivos da Lei n° 14.040/2020.
Resolução CEE/MA n° 194/2021	25-08-2021	CEE-MA	Estabelece orientações complementares à implementação da avaliação externa de forma remota dos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecer o período de calamidade pública provocado pela pandemia do Coronavírus-COVID-19, de que trata a Resolução n° 048/2021-CEE/MA.

Fonte: Elaborado pela autora com base no site do CEE/MA, governo do Maranhão.

O Decreto n° 35.662, de 16 de março de 2020, dispôs sobre a suspensão, por 15 dias, das aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual de educação, do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA), da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e da Universidade da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL), nas instituições de ensino das redes municipais e nas escolas e instituições de ensino superior da rede privada, localizadas no estado do Maranhão. Assim como a esfera federal, o estado adotou postura similar para evitar a proliferação da doença COVID-19 (Maranhão, 2020a).

Ato contínuo, em seguida à suspensão das aulas presenciais no estado, o CEE/MA publicou nota pública, apoiando a adoção de medidas preventivas a favor da manutenção da vida, embora o estado ainda não apresentasse qualquer caso confirmado da doença. Em março de 2020, foi expedida a Portaria n° 19/2020-GP/CEE, instituindo uma Comissão Permanente para elaboração de anteprojetos de normativas para orientar as instituições educacionais integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, no período de calamidade pública, de forma preventiva.

Dessa forma, no exercício de sua função normativa e mediadora dos anseios da sociedade civil, bem como de suas atribuições legais, o CEE/MA aprovou a Resolução nº 94, em 26 de março de 2020, estabelecendo orientações para o desenvolvimento das atividades curriculares e a reorganização dos calendários escolares, excepcionalmente, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus - COVID-19, para as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão (Maranhão, 2020f). Importa destacar que essa medida foi pioneira, pois, até o momento, inexistiam diretrizes do de cunho nacional a respeito. Somente com a MP nº 934/2020 foram fixadas normas excepcionais para o ano letivo na Educação Básica e do Ensino Superior com abrangência em todo o país. De acordo com Silva (2021, p.36),

Ao introduzir a referida normativa no arcabouço legal do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, objetivou-se minimizar as repercussões da crise sanitária e de saúde pública causadas pelo Coronavírus-COVID 19 no processo educativo, dado o número de estudantes afastados da escola.

De fato, a iniciativa inédita, em comparação ao cenário nacional, possibilitou o uso de estratégias preventivas anteriores à contaminação no estado. No entanto, as estratégias elencadas na Resolução nº 94/2020-CEE/MA propôs primordialmente a realização de atividades não presenciais por meio das TICs, desconsiderando a realidade econômica do estado que ocupa o último lugar no IDH brasileiro.

A partir dessa normativa, foi aprovado o Parecer nº 145/2020 - CEE/MA para dispor sobre a reorganização do calendário escolar no Maranhão, referente ao período de excepcionalidade no contexto da pandemia. Dentre as orientações desse parecer, estava o adiamento do processo de avaliação da aprendizagem escolar para quando do retorno às aulas presenciais (Maranhão, 2020c). Fato este que não logrou êxito diante da inexistência de datas do provável fim da pandemia de COVID-19. Tal aspecto somente foi abordado na Resolução CEE/MA nº 146/2020, alterando o art. 5º da Resolução CEE/MA nº 94/2020, para autorizar as instituições de ensino do Sistema Estadual a realizarem avaliações de ensino-aprendizagem no período de atividades não presenciais.

Com a publicação da Resolução CNE/CP nº 02/2020, instituindo as diretrizes nacionais para a implementação do disposto da Lei nº 14.040/2020, os sistemas de educação estaduais e municipais precisaram editar normativas próprias em atendimento a norma geral. Desse modo, o CEE/MA aprovou a Resolução nº 200/2020, em 7 de dezembro de 2020, estabelecendo normas educacionais complementares para as instituições integrantes do Sistema

Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19 (Maranhão, 2020e).

A Resolução CEE/MA nº 200/2020, além de corroborar as indicações metodológicas já fornecidas pelo CNE, apresentou, também, no Inciso I do art. 25, a recomendação para que a rede pública de ensino da Educação Básica e Superior implementasse programas e políticas públicas, objetivando a ampliação do acesso à internet para os estudantes e professores. Dispôs ainda, no art. 26, sobre o dever das instituições de ensino estaduais de realizarem estratégias de Busca Ativa Escolar dos estudantes que apresentaram dificuldades de manter o vínculo com a instituição escolar:

Art. 26 - De modo a assegurar o direito ao acesso à educação escolar e evitar a exclusão, as instituições e redes de ensino públicas devem:
I- desenvolver estratégias de Busca Ativa Escolar dos estudantes que apresentaram dificuldades de vínculo com a instituição escolar, buscando garantir o acesso e a permanência destes;
II- garantir a matrícula e rematrícula escolar em qualquer época do ano, sempre que necessário, com condições para cumprimento do ano letivo referente (Maranhão, 2020e).

Nesse sentido, foi publicada, em 24 de agosto de 2021, a Resolução CEE/MA nº 194/2021, estabelecendo as orientações complementares à implementação da avaliação externa de forma remota dos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecer o período de calamidade pública provocado pela pandemia do Coronavírus-COVID-19, de que trata a Resolução nº 048/2021-CEE/MA.

Dentre as medidas recomendadas, estão os procedimentos operacionais anteriores, durante e após as realizações das avaliações remotas nas instituições de ensino superior maranhenses, como a criação de comissão avaliadora e de uma agenda informativa para acompanhamento de todas as etapas do processo.

Por fim, após a edição de vários atos normativos pelo CEE/MA, buscando possibilitar estratégias a serem desempenhadas no período de necessidades emergentes relacionadas ao período de pandemia de COVID-19, inferimos que o órgão manteve atuação constante na regulamentação face a pandemia na gestão das políticas educacionais do estado, inclusive, antecipando-se, em certa medida, quanto à iniciativa de construir normas para enfrentar as restrições sociais.

Os atos normativos nacionais e os estaduais possuem muitas similitudes que, de acordo com a prescrição legal, emanam do pacto colaborativo entre os entes federados. Embora os baixos níveis apresentados no Estado do Maranhão sejam anteriores à pandemia de COVID-

19, notamos que o ensino remoto, como medida excepcional, também foi adotado como salvaguarda da continuidade escolar, desconsiderando a realidade econômica da população.

No contexto de pandemia, importa reconhecer que os conselhos de educação nacional e estadual exerceram com alta demanda a função normativa a que a lei lhes confere, recomendando muitas estratégias aos estabelecimentos de ensino de seus sistemas de educação. No entanto, observamos que as orientações legislativas educacionais, no âmbito nacional, ocorreram tardiamente, somando seis meses de espera, com estabelecimentos de ensino fechados.

No âmbito das atribuições normativas, os conselhos emitiram vários atos, indicando medidas de mitigação dos impactos da COVID-19, no contexto educacional. Contudo, a aplicação real dessas medidas demandou recursos financeiros que não foram identificados diretamente nos atos normativos expedidos. A partir dessa lacuna, também não constam indicações de formas de acompanhamento das alocações dos recursos para possibilitar o exercício da função fiscalizadora do CNE e CEE/MA.

As normativas ora analisadas não conceituam de forma objetiva e clara a definição de ensino remoto e, por vezes, utilizam o termo TIC e ensino remoto como similares, ocasionando um embaralhar de conceitos que contribuiu para confundir professores e gestores escolares.

Dessa forma, constatamos que, através dos atos normativos elaborados pelos conselhos educacionais, nos primeiros meses de suspensão das aulas presenciais em todo o país, devido as barreiras de contenção impostas para mitigar o contágio de COVID-19 na população, não foi criado um protocolo de descrição da concretização das medidas educacionais recomendadas, menos ainda, sobre diretrizes político-didáticas que propiciassem a materialização das condições necessárias para a práxis escolar, gerando, nos profissionais de educação, incertezas sobre o como agir diante das proposições elencadas por esses órgãos.

Ademais, o isolamento proposto nas medidas de enfrentamento à pandemia também foi constatado nas normativas voltadas para instituição do ensino remoto. Não se evidenciou o diálogo dessa política com as demais áreas (saúde, assistência social) no contexto educacional. De modo geral, as diretrizes e orientações normativas dos conselhos analisados no período de pandemia de COVID-19 não consideraram aspectos intrínsecos ao processo de ensino-aprendizagem, bem como trataram de forma geral a operacionalização da medida.

Em síntese, a análise das normativas aqui consideradas demonstram a ausência de fundamento científico para adoção de aulas e avaliações midiáticas. Ao olvidar as assimetrias geográficas e socioeconômicas das diferenças didático-pedagógicas de cada região do país e,

ainda das variadas modalidades e níveis de ensino, as implicações educacionais negativas foram somadas ao evento de calamidade pública.

Saviani (2021) aponta que o Parecer nº11/2020/CNE, ao tratar da possibilidade de retorno às aulas presenciais, ignora a realidade educativa brasileira e as diferentes condições de acesso de estudantes e docentes às escolas públicas, nas mais variadas classes sociais e regiões brasileiras. A falta de articulação acima mencionada refletiu nos aspectos inerentes ao processo de ensino-aprendizagem, como as questões didáticas, de avaliação e o projeto político-pedagógico.

Portanto, a partir das análises realizadas, é possível inferir que os processos que priorizam agenda do capital e as demandas neoliberais predominam nas políticas governamentais brasileiras e se utilizaram do período caótico de pandemia para oportunizar novas facetas às práticas mercantilistas, em detrimento do direito à educação, desconsiderando as subjetividades dos sujeitos reais e sociais que formam população brasileira.

4. A ATUAÇÃO DO CME DE SÃO LUÍS NO PERÍODO PANDÊMICO DE COVID-19.

Nesta seção, discorreremos sobre a atuação normativa do CME de São Luís – MA, com o objetivo de analisar a dinâmica dos atos regulamentados no período de 2020 a 2022, empreendidos no contexto de pandemia de COVID-19, bem como suas implicações nas políticas educacionais do município, exercidas no bojo de suas atribuições legais, dispostas na Lei nº. 6.617, de 20 de dezembro de 2019, considerando que, inicialmente, o CME foi criado por meio da Lei nº. 1.647/66, em 10 de janeiro de 1966, que criou também a Secretaria de Educação e Cultura do Município (São Luís, 1966).

Apresentaremos o ementário de atos normativos produzido pelo CME no período pandêmico, destacando as análises realizadas a partir da redação constante nos documentos e nas diretrizes designadas a partir dessas decisões, com ênfase para o exercício da sua função normativa, com o intuito de elucidar as implicações e os desafios atinentes às ações transitórias preconizadas em cumprimento às recomendações sanitárias e as medidas de enfrentamento advindas da emergência de saúde pública.

Desse modo, trataremos da contextualização dos aspectos socioeconômicos, político-administrativos e educacionais do município de São Luís, no período de pandemia, por considerar a dialética existente entre esses fatores e o mote desta pesquisa, com ênfase na análise dos seguintes documentos normativos: **PARECER N° 10-2020 CME-SL; PARECER N° 42-2020 CME-SL; PARECER N° 1-2021 CME-SL; PARECER CME/SL N.º 79/2021 e RESOLUÇÃO NORMATIVA N° 01/2022-CME/SL.**

Com o fito de estudar o processo de gestão das políticas educacionais do município no momento de exceção pandêmica e identificar as proposições a serem superadas pela educação municipal, com fundamento no princípio da gestão democrática, consideraremos as argumentações de Dublante e Cardozo (2020, p.41) ao destacarem que:

[...] a democratização da gestão educacional tem como ponto de partida os direcionamentos dados pelos gestores municipais, tendo em vista que estes devem se posicionar a favor (ou não) da institucionalização de processos democratizantes, bem como, garantir as condições para abertura de espaços participativos.

O município de São Luís, capital do estado do Maranhão, está situado na região Nordeste do Brasil. De acordo com dados do IBGE (2021), a cidade possuía, no referido ano, uma população estimada em 1.115.932 (um milhão cento e quinze mil, novecentos e trinta e dois) habitantes. Destacamos ainda que,

Em 2020, o salário médio mensal era de 3.1 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 33.5%. Na comparação com os outros

municípios do estado, ocupava as posições 4 de 217 e 1 de 217, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 105 de 5570 e 350 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 38.8% da população nessas condições, o que o colocava na posição 216 de 217 dentre as cidades do estado e na posição 2897 de 5570 dentre as cidades do Brasil. (IBGE, 2021).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM/2010) da cidade ludovicense é de 0,768, estando acima da média estadual que conta com o número de 0,639. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma ferramenta que afere o desempenho médio de determinada localidade com base em 3 indicadores: expectativa de vida, educação e PIB (Produto Interno Bruto). Portanto, considera, como uma variável, os resultados das políticas educacionais para mensurar o desenvolvimento social de uma região.

No início do ano de 2020, a “cidade dos azulejos”, como também é conhecida São Luís, teve o primeiro caso de COVID-19 registrado pela Prefeitura em 20 de março. Com todos os aspectos da vida em sociedade afetados pela pandemia de COVID-19, a capital maranhense logo percebeu os impactos do novo coronavírus.

No ano de 2021, pico da curva de contágio epidemiológica, somavam-se, no município de São Luís, 47.400 (quarenta e sete mil e quatrocentos) casos confirmados de COVID -19, com o total de 2.575 óbitos ao final desse ano, segundo dados do Boletim Epidemiológico (atualizado em 21/12/2021), disponibilizado pela Secretaria de Saúde do Maranhão.

Sob a gestão do chefe do poder executivo local, prefeito Eduardo Salim Braide, do partido PODEMOS, com mandato de 2020 a 2024, as políticas educacionais adotadas no período pandêmico perpassaram e refletiram o tipo de viés político adotado pelo governo que esteve à frente da administração pública. Portanto, faz-se necessária a compreensão do contexto local e sua relação com as ações governamentais em paralelo com as atuações normativas do CME, empreendidas na conjuntura de pandemia, considerando que a educação é sempre um ato político, dadas as relações entre educação e política. Dessa forma, agir como se a educação fosse isenta de influência política é uma forma eficiente de colocá-la a serviço dos interesses dominantes (Saviani, 2017).

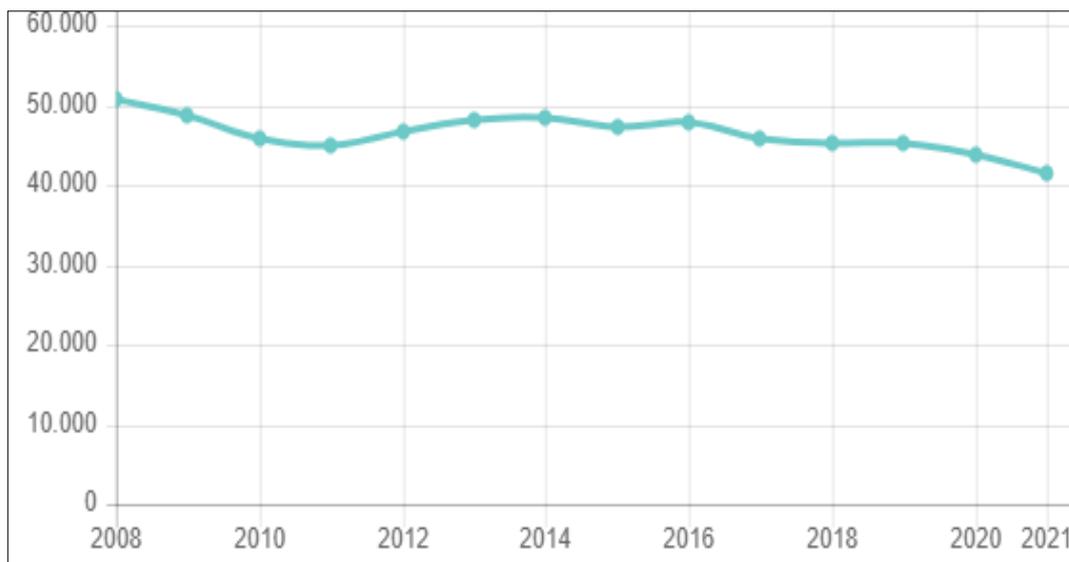
No tocante às ações voltadas para o desenvolvimento da educação, Pereira (2018, p. 373) preleciona que é fundamental que a gestão municipal exerça uma ação política comprometida com a permanente construção da qualidade social da educação. Dessa forma, faz-se imperativo compreender a configuração do cenário educacional do município para caracterizar os fatores que ensejaram a atuação normativa do CME de forma excepcional no contexto de pandemia.

No âmbito educacional, os resultados dos indicadores do Censo Escolar de 2021 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) indicam o panorama da educação municipal. Na Educação Infantil, São Luís totalizou 41.597 matrículas, sendo 15.138 em creches (3.409 municipais e 11.729 privadas) e, na pré-escola, 26.459 (9.095 municipais e 17.364 privadas). No Ensino Fundamental, possuía 135.073 matrículas, sendo 52.258 privadas e 82.815 municipais, estaduais ou federais.

A análise desses dados evidencia um percentual predominante de maior concentração de matrículas na rede particular de educação, na modalidade da Educação Infantil. Contudo, esse aspecto não se repete no Ensino Fundamental, cuja responsabilidade também compete constitucionalmente ao ente federativo municipal.

Com o episódio pandêmico, a partir do ano de 2020, os números de matrículas na capital maranhense sofreram um déficit, conforme expressam os gráficos a seguir:

Gráfico – 9: Ensino básico / Matrículas / Ensino infantil (Unidade: matrículas)



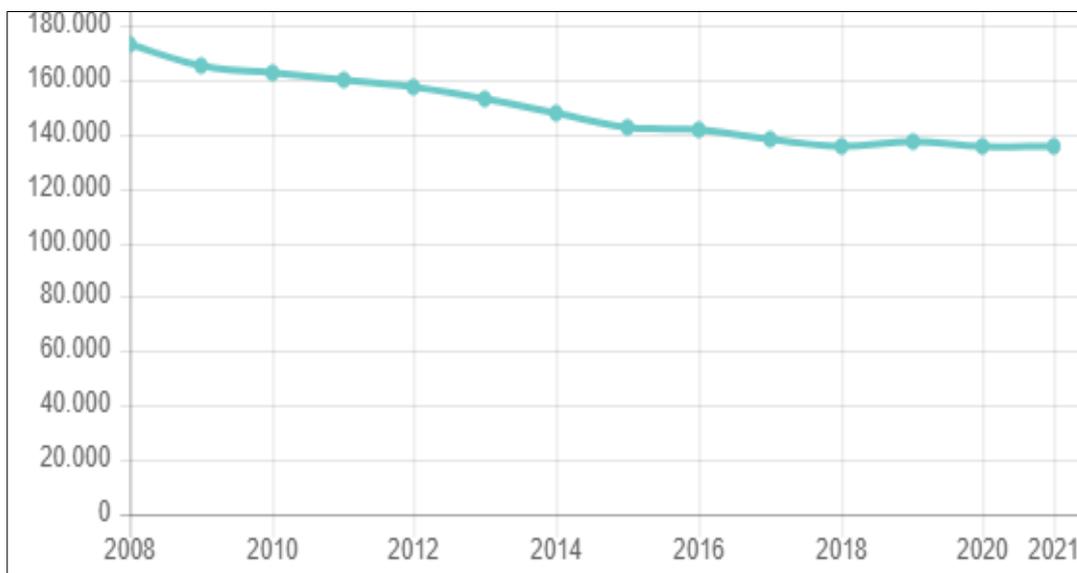
Fonte: QEdu (2021).

A diminuição no número de matrículas exposta acima, reflete a impossibilidade de muitas famílias em manter a adoção do ERE como única forma de viabilização da educação infantil. A estratégia do ensino remoto não observou o fato de que muitas famílias possuem quatro ou mais pessoas, em um espaço de 50m², cujo isolamento não pode assegurar condições mínimas de estudo para as crianças. Ademais, o uso das ferramentas tecnológicas não pode ser desvinculado das condições de habitação dos estudantes da educação básica.

Conforme o Comitê Gestor da Internet no Brasil, é falso afirmar que o acesso à internet foi universalizado. No caso brasileiro, segundo dados do Observatório Social

da COVID-19, recém-criado pelo Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (Fafich- UFMG), “20% dos domicílios brasileiros – o equivalente a 17 milhões de unidades residenciais – não estão conectados à internet, o que impossibilita o acesso de alunos ao material de ensino a distância disponibilizado em seus portais por muitas escolas públicas do ensino fundamental e do ensino médio. Vivem nesses domicílios cerca de 42 milhões de pessoas, entre as quais, 7 milhões são de estudantes, 95% matriculados em escolas públicas e 71% cursando o ensino fundamental”. 33 Mais de 40% das residências não possuem computador e, entre os que possuem, poucos possuem softwares atualizados e capacidade de armazenamento. E são de uso comum de 3 ou mais pessoas (COLEMARX, 2020, p.16).

Gráfico – 10: Ensino básico / Matrículas / Ensino fundamental (Unidade: matrículas)



Fonte: QEdu (2021).

O período do advento e reveses ocasionados pela pandemia de COVID-19 foi marcado por ações inéditas. Apesar das atenuantes políticas educacionais emergenciais implementadas pelo município ludovicense, dentre elas o fechamento das escolas municipais e a utilização do ensino remoto, ocorreu a notória queda no número de matrículas, refletindo, inicialmente, o distanciamento entre as políticas propostas e a eficácia das medidas na prática escolar.

Em 2020, o número de escolas que atenderam a Educação Infantil em São Luís era de 440, aumentando para 456 em 2021, sendo 154 municipais. O Ensino Fundamental contava com 481 escolas, seguido de 493 (203 municipais) no ano seguinte, de acordo com números do IBGE (2021). De modo inversamente proporcional ao número crescente de escolas da cidade, percebemos, como já explicitado anteriormente, que o número de matrículas apresentou uma queda em relação aos anos anteriores, demonstrando um contraponto entre expansão física de unidades escolares e decréscimo de público atendido.

Nesse diapasão, destacamos que a maior parte das famílias, cujos alunos frequentam a escola pública, estavam vulneráveis na crise da pandemia de COVID-19. Cerca de 83% dos alunos das redes públicas do Brasil vivem em famílias vulneráveis (que recebem até 1 salário-mínimo per capita) (UNDIME, 2020). Esse fator socioeconômico possui implicações diretas na educação, pois impossibilita a frequência dos alunos na escola, afetando o direito à aprendizagem.

Outro indicador que merece destaque é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado com a média dos resultados padronizados do Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb de português e matemática multiplicados pela taxa de aprovação do Censo Escolar. Em 2021, São Luís atingiu a média de 4.9 para os anos iniciais, quando a média projetada era de 6.0, e de 4.4 para os anos finais, quando a média projetada era de 5.3. Números que são inferiores à média nacional que são 5,7 e 4,6, respectivamente, para o mesmo ano. O percentual de estudantes com aprendizado considerado adequado em português foi de apenas 31% e, em matemática, somente 5%.

Diante desse cenário, destaca-se a atuação do CME de São Luís, considerando suas funções e atribuições na gestão das políticas educacionais do município. A este respeito, o Plano Municipal de Educação de São Luís – PME/SL (2015-2024) confere extrema relevância ao CME como elo de mediação entre as demandas sociais e as políticas públicas educacionais instituídas.

De acordo com esse ato normativo, a efetivação do princípio da gestão democrática tem, no CME, um instrumento de mobilização e controle social, na busca da melhoria da qualidade da educação municipal e na construção da cultura democrática arraigada pelos direitos humanos. Para tanto, advoga o PME-SL que:

Esses conselhos serão instrumentos mobilizadores da comunidade da qual a escola pertence para tomar conhecimento das atividades desenvolvidas e do seu projeto político pedagógico de formação e capacitação. Eles identificarão as demandas apresentadas pela comunidade e pelas famílias, para o acesso à educação, para o atendimento de suas demandas específicas e para a melhoria da qualidade oferecida. (São Luís, 2015, p.49).

Dessa forma, ainda segundo o referido Plano, a construção de alternativas para solucionar questões educacionais locais, a exemplo dos impactos e implicações advindas da pandemia de COVID-19, estão no bojo de atuação do CME. Acerca de seu papel como garantidor da gestão democrática, o PME propõe, na sua Meta nº 19, assegurar a nomeação de 100% de gestores escolares e avigorar os órgãos colegiados e os conselhos de controle social que atuam na área educacional.

Daí a relevância do fortalecimento do Conselho Municipal de Educação e dos Conselhos Escolares, da Conferência Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação, bem como de maior articulação entre o Ministério da Educação e da Secretaria Municipal de Educação. Ao Conselho Municipal de Educação de São Luís cabe, enquanto órgão normativo do sistema, acompanhar e avaliar a execução do Plano Municipal de Educação (São Luís, 2015, p.89).

Após essa breve síntese contextual da educação municipal de São Luís, discorreremos sobre a atuação do CME na gestão das políticas educacionais implementadas no período de pandemia de COVID-19, tendo como referência os atos normativos expedidos pelo órgão a partir de 2020.

Nessa senda, apresentamos duas subseções: na primeira, damos enfoque a legislação que confere autonomia e legitimidade ao CME de São Luís, a qual compreende a competência do ente político municipal e a sua atual lei de criação, com o propósito de identificar o alcance e exercício da sua função normativa, diante de suas atribuições e responsabilidades no contexto de pandemia.

A segunda subseção compreende a análise dos atos normativos dos anos 2020 a 2022 que registram as medidas adotadas para o funcionamento da educação municipal no contexto de isolamento e restrição social compulsória exaradas pelo CME, em cumprimento de protocolos sanitários durante a calamidade pública de COVID-19, uma vez que uma das suas finalidades é contribuir com a garantia do direito à educação.

4.1 O CME de São Luís: legitimidade e atribuições normativas na educação do município em tempos de pandemia de COVID-19.

Em decorrência da pandemia de COVID-19, as escolas suspenderam as aulas presenciais por um longo período no Brasil, devido à necessidade de aderir a medidas de enfrentamento à disseminação da COVID-19 e do mais recente coronavírus. Uma gama de ações paliativas fora adotada por estados e municípios nas mais variadas redes, etapas e modalidades de ensino por todo o país, com o intuito precípua de prosseguir com as atividades pedagógicas durante esse interím.

No contexto das políticas educacionais, a legitimação necessária aos CMEs, para colocar os entes da federação na rota de estabelecimento das ações normativas em vias ditas normais ou emergenciais, encontra respaldo na repartição de competências estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e na LDBEN nº 9394/96, pontualmente nos artigos 8º, 11,18 e 211 que consolidam as competências e atribuições de estados e municípios na gestão de recursos e sistemas educacionais em regime de colaboração, destacando-se o inserto:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação (Brasil, 1996, grifo nosso).

Posteriormente ao *mandamus*¹⁵ constitucional de 1988 e seguida da instituição do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) - Lei nº 9.424/96, os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação passam a desempenhar outro papel, protagonizando a articulação normativa e financeira educacional e gerando, conforme Oliveira *et al.* (1999, p. 11), “uma nova discussão no âmbito do financiamento do ensino, em que ‘ganhar’ ou ‘perder’ recursos, nas esferas estaduais e municipais, tornaram-se palavras de ordem”.

Nesse diapasão, a significativa destinação de fundos à educação, fez com que um enorme número de conselhos municipais emergisse em todo o Brasil. O FUNDEF que, após alguns anos, transformou-se em FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, ampliou as faixas educacionais atendidas e, respectivamente, os recursos delas provenientes, assim como os ideais imbricados pelo neoliberalismo, nesse recorte histórico, implicaram no que, segundo Pereira (2000) seria o processo de descentralização, efetivado por meio da municipalização do ensino. Dentre as inúmeras medidas a serem implementadas pelos governos locais, figurava a constituição dos conselhos de educação.

Criados essencialmente por Leis Orgânicas, os CMEs têm se apresentado como um dos espaços da gestão democrática municipal, necessários e imbuídos da responsabilidade de normatizar, acompanhar e fiscalizar a implementação das políticas públicas educacionais que, a partir desse momento histórico, contam com um recurso financeiro específico.

Não obstante o pressuposto da participação da sociedade civil por excelência, inúmeros estudos demonstram que esses espaços de fortalecimento da democracia ainda apresentam verdadeiros hiatos entre a finalidade e a realidade social. Dentre os obstáculos para sua efetiva atuação, estão, como afirma Gohn (2011, p.109),

As possibilidades de atuação dos conselhos como mecanismos democráticos de gestão social são vistas com descrédito e desconfiança pelo sindicato de professores da educação básica e eles têm suas razões: são atores fundamentais para qualquer

¹⁵ O termo significa “ordenamos”. O significado abrange a determinação superior que deve ser cumprida em instância inferior ou por autoridade pública ou privada, visando à realização do que, de direito, está obrigado a fazer.

processo de reforma educacional, mas, de fato, não têm sido ouvidos nem consultados nas ações cotidianas elaboradas pela maioria dos poderes públicos que têm conduzido as reformas estaduais ou federais.

Ainda nesse raciocínio, a autora refuta que os conselhos têm sido encarados como aporte de desoneração de obrigações estatais no que cerne as áreas sociais, transferindo responsabilidades para comunidade e transmutando-se, assim, em uma iniciativa de privatizar a educação pública, gerando descrédito e desconfiança da sociedade.

Na tessitura desse contexto, devemos considerar que, geralmente, os estudos sobre o tema enfatizam a precariedade da participação social nestas novas organizações. Portanto, elucidar sobre funções e regulamentações delineadas nos CMEs, bem como suas ações decorrentes, possibilitará o conhecimento fidedigno da realidade e das dificuldades que impactam a plena realização da cidadania.

Criados por iniciativa do poder executivo municipal, os CMEs constituem expressão do poder executivo e de controle social, como órgãos normativos, consultivos, propositivos, fiscalizadores, mobilizadores e deliberativos dos sistemas municipais de ensino.

Como órgão público colegiado que viabiliza, com fundamento no princípio da gestão democrática, o direito à educação, é imprescindível que sua atuação seja pautada na legalidade e nas decisões coletivas, com vistas a atender as funções precípuas dos atos administrativos regidos pelo Direito Público. Nesse sentido, convém ressaltar que, conforme Carvalho Filho (2020, p. 45), “o Poder Executivo, ao qual incumbe precipuamente a função administrativa, desempenha também função atípica normativa, quando produz, por exemplo, normas gerais e abstratas através de seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF)”.

O Poder Normativo¹⁶ legal atinente aos CMEs se traduz na atribuição da Administração Pública para expedir normas gerais e abstratas, cujo fito possui efeito *erga omnes*, ou seja, é uma característica que estabelece que qualquer pessoa ou ente que se encontre subsumido a conjectura de incidência daquela norma deverá observar suas regras.

No tocante a regulamentação, cabe ao CME, dentre outras, a Função Normativa. Segundo Cury (2006, p.42),

A função normativa, entretanto, se faz aproximar da organização da educação nacional para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar. Nesse sentido, a função de conselheiro implica o ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito da cidadania.

¹⁶ O Poder Normativo, assim denominado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ou também conhecido como Poder Regulamentar, qualifica-se como o poder que a Administração possui de editar atos para complementar a lei, buscando sua fiel execução.

Imbuídos de toda essa envergadura legal e pública, mostra-se imperativo que os conselheiros integrantes do CME possuam nitidamente a consciência de seu papel revestido pela representatividade das diversas categorias da sociedade civil e política frente à projeção dos rumos da educação pública de qualidade preconizada pelo art. 206, inciso VII da Constituição Federal/1988. Nessa vertente, bem assevera Marcelino (2013, p.71):

Para que a educação de qualidade esteja disponível à classe trabalhadora, deve ser uma das metas perseguidas pelo CME e seus conselheiros não só uma educação de qualidade, mas uma educação emancipadora, conscientizadora. Com efeito a participação dos conselhos não pode ser desinteressada e descompromissada. É necessário mais que uma expressão numérica: é preciso que além do espaço democrático, os conselheiros possam atuar democraticamente, ou seja, é fundamental que o poder circule que as informações estejam ao alcance de todos, para que a participação dos conselheiros seja efetivamente engajada e cidadã.

Nesse sentido, os CMEs ganham papel de destaque social e legal na democratização das políticas públicas de educação no Brasil, tornando-se verdadeiras *conditio sine qua non*, para garantia da equidade das normas definidoras supracitadas e do pleno exercício ao direito de educação com qualidade.

Os princípios democráticos elencados no Art. 37, da CF de 1988, ancorados na titularidade do poder exercido pelo povo, insere, nessa temática, os espaços de participação ativa do cidadão nas políticas públicas, restando superada a ideia de que na democracia o cidadão é apenas o beneficiário de políticas. Permitem ainda o exercício fiscalizatório, através de mecanismos de controle, como assevera Marcelino (2013, p.83):

Por controle social, entendemos o monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos, ou seja, controle sobre o Estado pela sociedade, o que pressupõe o acesso público à informação e à participação social na elaboração e definição de políticas, visando ao benefício de toda a sociedade. Dessa forma, poderemos dizer que a participação e o controle social são princípios políticos adotados no modelo de gestão democrática.

Em São Luís, o CME foi criado originariamente em de 10 de janeiro de 1966, pela Lei nº. 1.647/66, como um setor que compunha a Secretaria de Educação e Cultura do município. Portanto, sua instituição primeira não se deu de forma autônoma, por uma lei específica. Somente em 22 de dezembro de 2008, com a publicação da Lei nº 5.025, o CME foi criado como órgão de estado, regulamentando suas atribuições, organização e funcionamento.

Posteriormente, a Lei nº 5.025/2008 foi revogada pela Lei nº. 5.512, de 14 de setembro de 2011, a qual serviu de base para elaboração do Regimento Interno de 2014. Importantes avanços emergem dessa normativa, a exemplo do estabelecimento de funções próprias. Como explica Gomes (2021, p.90),

É possível observar que a primeira Lei própria que regulamentou esse colegiado previa as importantes funções consultivas, deliberativas, normativas e fiscalizadoras que subentendem a construção de ações de assessoramento em parceria com diferentes instituições por meio de consultas, deliberação sobre as atividades que lhes cabe, normatização de acordo com a legislação para a educação brasileira e regulamentação do funcionamento de escolas, além de fiscalização e aplicação de sanções no caso de não cumprimento das normas.

Atualmente o CME possui uma nova lei de criação, a Lei nº. 6.617, promulgada em 20 de dezembro de 2019, em substituição a anterior de 2011. Desse modo, a reestruturação dos CMEs como órgãos colegiados, pautada na redemocratização do ensino e na participação popular, ocorreu por vias formais e jurídicas, por meio da institucionalização de mecanismos de mobilização e controle social, com funções de caráter consultivo, normalizador, deliberativo e fiscalizador de políticas públicas educacionais.

Quadro 5 - Atribuições e funções do CME de São Luís – MA previstas na Lei nº. 6.617 de 20 de dezembro de 2019.

MUNICÍPIO	CATEGORIAS/ FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES	LEI DO CME – Lei Nº. 6.617/2019
SÃO LUÍS	Consultiva	<p>Art. 4º XII – pronunciar-se sobre validação, convalidação e revalidação de estudos;</p> <p>XVI - manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educacional que lhes forem submetidos;</p> <p>Art. 4º Parágrafo único: Além das atribuições relacionadas neste artigo, cabe, ainda, ao /conselho Municipal de Educação emitir parecer sobre quaisquer questões de educação suscitadas pelo Executivo Municipal, bem como articular-se com os Conselhos Escolares, a fim de contribuir para o fortalecimento destes, nas escolas públicas municipais.</p>
	Propositiva	<p>Art. 4º II – participar da elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação;</p> <p>XVIII – promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município de São Luís, propondo medidas para sua organização e melhoria;</p>
	Mobilizadora	<p>Art. 4º XIX – manter intercâmbio com os Conselhos: Nacional, Estaduais e Municipais de Educação e com Instituições Educacionais do país e do exterior;</p>

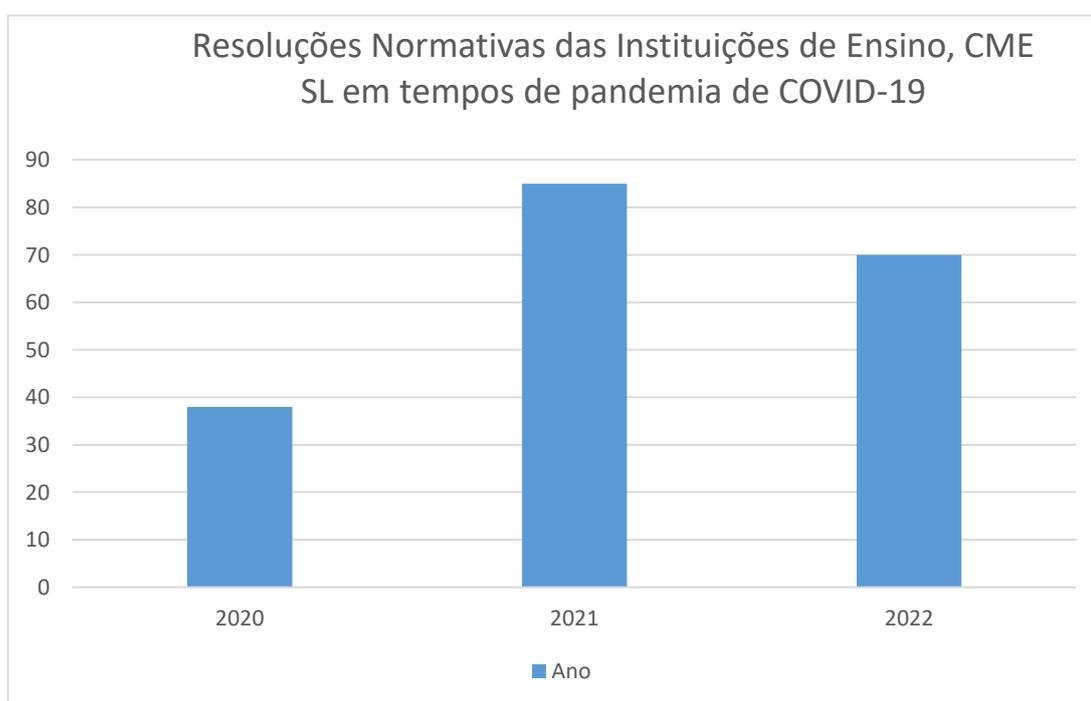
	Deliberativa	<p>Art.4º VII – estabelecer critérios para a avaliação das instituições e dos cursos; XIV – aprovar o projeto político-pedagógico das instituições pertinentes ao Sistema Municipal de Ensino; XV – aprovar regimento de instituição de ensino do Sistema Municipal de Ensino; XVII – deliberar sobre os recursos interpostos XXI – elaborar e aprovar seu Regimento Interno, bem como promover sua reformulação, quando necessário.</p>
	Normativa	<p>Art. 4º I – contribuir na elaboração das diretrizes da política educacional do Município; III – fixar as diretrizes para a organização e o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino; IV – estabelecer normas e condições para organização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino; V – estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos nas diversas etapas e modalidades de educação do Sistema Municipal de Ensino; VI – aprovar as diretrizes curriculares para o Sistema Municipal de Ensino; VIII – aprovar normas sobre formalização, instrução e tramitação dos processos que lhes forem submetidos à apreciação; IX – zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação; XX – elaborar normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino; XXI – elaborar e aprovar seu Regimento Interno, bem como promover sua reformulação, quando necessário.</p>
	Fiscalizadora	<p>Art. 4º II – participar da elaboração e acompanhar a execução do Plano Municipal de Educação; XIII – avaliar a política educacional do Município e a qualidade do ensino no Sistema Municipal;</p>

Fonte: Quadros de análise da Pesquisa “As interfaces entre os Conselhos Municipais de Educação e a gestão das políticas educacionais nos municípios maranhenses”.

As informações trazidas no quadro acima apresentam os aspectos atinentes às funções e atribuições do CME de São Luís e a distribuição delas nas descrições legais. Ao se considerar a técnica de análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), no elemento unidade de registro temática, a atuação normativa por meio das atribuições e funções do CME/SL, legitimadas pela Lei nº 6.617/2019 e, portanto, em vigor no período de pandemia de COVID-19, percebemos o predomínio de atuação da função normativa, cuja frequência é ampliada em número e em especificações, seguida da função deliberativa.

A preponderância de atribuições na função normativa revela a prioridade de tratamento que é conferida as ações regulamentares concernentes ao CME-SL, em detrimento das demais atribuições, e revelam uma escolha tênue que pode minorar a mobilização e participação civil nos processos decisórios de gestão das políticas educacionais ludovicenses, já abalados em tempos de pandemia. O Gráfico abaixo ilustra a demanda atendida pelo CME-SL no período de calamidade.

Gráfico 11 - Resoluções Normativas das Instituições de Ensino, editadas pelo CME de São Luís, em tempos de pandemia de COVID-19.



Fonte: Elaborado pela autora.

A análise do gráfico demonstra que ocorreu um aumento na demanda pela atuação normativa do CME/SL após o período de maior restrição e isolamento social, durante a pandemia de COVID-19. Em 2020 foram 38 resoluções, passando para 85 em 2021. Já em 2022, o total foi de 70. Essa progressão ocorreu sobretudo nas atividades voltadas para atos administrativos voltados ao credenciamento, autorização de funcionamento e reconhecimento de escolas, considerando as adaptações curriculares excepcionais adotadas na estrutura curricular da educação municipal, cujas minúcias serão abordadas na subseção ulterior.

Importa frisar que a atual composição do CME admite 14 representantes que de forma paritária são escolhidos ou eleitos pelo governo (7) e pela sociedade civil (7), consoante

a Lei nº 6.617/2019, embora o site oficial da prefeitura de São Luís descreva que o órgão é composto por apenas 10 membros¹⁷. Este indicativo demonstra a autonomia e legitimidade do órgão colegiado, conferindo repartição de poder aos processos decisórios do CME-SL. Sua composição atualmente é a seguinte:

- 06 representantes da Secretaria Municipal de Educação;
- 01 representante das Instituições Privadas de Educação Infantil;
- 01 representante da Câmara Municipal de Vereadores;
- 01 representante do Fórum Maranhense de Entidades das Pessoas com Deficiência e Patologia;
- 02 representantes dos Profissionais do Magistério;
- 01 representante dos Pais dos alunos do Sistema Municipal de Ensino;
- 02 representantes dos estudantes da Rede Municipal de Ensino.

Assim sendo, o CME – SL constitui, em tese, um marco legal e social, à medida em que, como órgão de Estado colegiado e normativo, no âmbito do poder executivo, desempenha papel político e mediador, podendo possibilitar a real participação cidadã na criação e controle de políticas públicas voltadas a fornecer à sociedade uma educação mais humanizada e crítica, baseada na realidade local e conduzida por diversas categorias da sociedade civil. A esse respeito, Bordignon (2020, p.235) registra que:

O conselho municipal de educação afirma a participação cidadã a partir do *locus* onde o cidadão vive e luta. Afirmção que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais, tendo o cidadão como novo ator social. Autonomia que possibilita e facilita a existência de escolas cidadãs, que praticam uma educação emancipadora.

Em síntese, percebemos que o CME/SL, na forma como está constituído, necessita implementar estratégias que visem a garantia da efetivação do exercício da democracia, inclusive no período de pandemia, ao estabelecer ações adequadas ao contexto local da comunidade, com mais proximidade e conhecimento dos problemas educacionais do município, aliado ao caráter fiscal do *múnus* público. A prevalência do exercício da ação normativa técnico-administrativa e dispersão da incidência das demais funções, a exemplo da mobilizadora, pouco tem acrescido ao desempenho de controle social das ações do órgão.

¹⁷ De acordo com site da Secretaria de Educação de São Luís - MA: “O Conselho Municipal de Educação de São Luís é formado por dez conselheiros titulares e 10 membros suplentes, conforme discriminação a seguir: quatro conselheiros são indicados pela Secretaria Municipal de Educação; dois membros são indicados pelo Sindicato da Rede Pública; um membro é indicado pelo Sindicato das Escolas Privadas; um pela Câmara Municipal; um pela Representação de Pais e um membro é indicado pelo Fórum de Pessoas com Deficiência e Patologias. Os conselheiros podem ficar por quatro anos nos cargos, podendo ser reeleitos pelos próprios membros do conselho. Disponível em <https://saoluis.ma.gov.br/semec/conteudo/3813>.

Aprofundaremos a seguir a análise sobre as especificidades das ações normativas e atos expedidos pelo CME, com o objetivo de destacar a dinâmica das decisões editadas no período de 2020 a 2022, referentes ao contexto de pandemia de COVID-19, e suas implicações nas políticas educacionais do município.

4.2 As ações do CME de São Luís no contexto de pandemia: enfoques e desafios para regulamentar a educação municipal no período de COVID-19.

A conjugação de crise sanitária, econômica, política-administrativa, educacional e moral que se instaurou a partir da infecção mundial do novo coronavírus prenuncia um cenário devastador para a população brasileira, onde a primazia da mercantilização da vida se evidencia em justa posição, conferida aos países capitalistas dependentes e periféricos.

Nesta última subseção da dissertação, abordaremos, de forma pormenorizada, os atos normativos e regulamentares exarados pelo CME/SL, com destaque à dinâmica decisória na formulação das políticas educacionais de adaptação do município, frente às necessidades excepcionais oriundas da impossibilidade de manutenção das relações pedagógicas atinentes ao ambiente, rotina e acesso à educação sistematizada, no período pré-pandemia.

Os documentos ora analisados estão disponíveis em arquivos digitais, hospedados nos sites oficiais dos órgãos estatais em análise. Dentre os tipos de atos, podemos citar as resoluções, pareceres, notas públicas e publicações midiáticas em websites e blog do CME/SL, buscando-se situar o recorte histórico e temporal da presente pesquisa.

Desse modo, apresentaremos infográficos e quadros de informações, contendo as análises realizadas em 195 resoluções e 5 pareceres emitidos pelo CME/SL, no contexto de pandemia, destacando as dinâmicas decisórias, similitudes, contraposições, lacunas e desafios alcançados nesse contexto.

Contudo, abordaremos neste tópico, a análise minudente dos seguintes atos administrativos emitidos pelo CME – SL, cujo inteiro teor está diretamente interligado ao cenário pandêmico: **PARECER N° 10-2020 CME-SL**, com diretrizes de retorno às aulas e reorganização ano letivo 2020; **PARECER N° 42-2020 CME-SL**, sobre avaliação de aprendizagem no período de atividades não presenciais; **PARECER N° 01-2021 CME-SL**, com a proposta de antecipação do término do ano letivo 2020; **PARECER CME/SL N.º 79/2021** - guia para o ensino remoto, com diretrizes de retorno das atividades presenciais e os protocolos sanitários de saúde das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Luís; **Resolução**

Normativa nº 01/2022-CME/SL - definindo normas temporárias para regularização das instituições de ensino da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís.

É oportuno ressaltar que, na disseminação da pandemia de COVID-19, as relações advindas da crise do capital que já se encontravam em curso foram aprofundadas pela emergência sanitária gerada pela doença. Considerando essa vertente, a reconfiguração das relações de produção e as atuais disputas de poder geopolítico, corroboramos o pensamento de Tuão (2020, p. 25) ao afirmar que o vírus é um produto do sistema capitalista e das relações mercantilistas e que, portanto, as consequências geradas pela pandemia apenas são dessa forma materializadas, por estarem aprofundadas nas questões metabólicas de reprodução do capital, no atual sistema. Nessa senda, Cardozo, Lima e Lima (2012) evidenciam que ocorreu a predominância de práticas autoritárias e centralizadoras na gestão de políticas educacionais e da escola pública, utilizando-se de um modelo de uma democracia liberal desprovida de sentido político e emancipação humana.

O amálgama das omissões e negações governamentais federais no trato e (des)coordenação das políticas, adotadas no período de calamidade pública, refletiu precisamente na dissuasão da população quanto ao arrefecimento, letalidade e importância de medidas preventivas e eficazes de combate à COVID-19.

Conforme já mencionado em seção anterior, Hora, Corrêa e Oliveira (2022) advertem para a alta rotatividade na direção do Ministério da Educação - MEC que, até 2020, fora comandado por cinco ministros¹⁸ diferentes em apenas dois anos, metade da legislatura do Presidente Jair Bolsonaro:

[...] muitas falhas e omissões aconteceram no processo de definição e orientações com sistentes para o desenvolvimento da educação no Brasil, **agudizando os problemas educacionais e trazendo à tona os números insatisfatórios e a falta de compromisso com o setor, sobretudo, em tempos de pandemia**. De acordo com as informações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO 2020), sobre a situação da educação no Brasil (por região/estado), o número de estudantes atingidos está em torno de 52 milhões, sendo que na Educação

¹⁸ O primeiro-ministro da Educação do governo Bolsonaro foi **Ricardo Vélez Rodríguez**, de janeiro a abril de 2019, que ficou apenas quatro meses no cargo (pediu revisões em livros didáticos sobre a Ditadura Militar no Brasil, em que propunha trocar a forma como o período é ensinado nas escolas). O segundo foi **Abraham Weintraub**, de abril de 2019 a junho de 2020(foi marcada por problemas como a falha na correção e atribuição de notas do Exame Nacional do Ensino Médio-Enem). Logo depois, **Antônio Paulo Vogel de Medeiros** assumiu o posto interinamente . Antes de chefiar o ministério, Vogel ocupava o cargo de secretário-executivo, considerado o "número dois" de Weintraub. Em seguida, em junho de 2020, **Carlos Alberto Decotelli** que não tomou posse e acumulou diversas incoerências em seu currículo profissional. Depois, assumiu **Milton Ribeiro** - julho de 2020 a março de 2022, que foi denunciado pela Procuradoria-Geral da República ao STF pelo crime de homofobia. Nessa gestão houve o suposto favorecimento de pastores na distribuição de verbas da pasta. Fonte: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/grandes-polemicas-e-validade-curta-os-cinco-ministros-da-educacao-de-bolsonaro/>

Básica, cerca de 39 milhões de estudantes deixaram de frequentar as instituições de ensino (Hora; Corrêa; Oliveira, 2022, p.04, grifo nosso).

A despeito da coerência no trato das políticas educacionais e devido à ausência de definição de protocolos pedagógicos uníssonos, estados e municípios, dentre eles São Luís, precisaram formular políticas educacionais isoladas, com base na legitimidade, autonomia e poder normativo concedido aos órgãos públicos que os compõem.

A calamidade pública foi declarada no município de São Luís em 23 de março de 2020, através do Decreto nº 54.936/2020 que definiu medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente da COVID-19 e do aumento no número de casos de H1N1. Dentre as ações transitórias, estão a requisição administrativa de bens e serviços, a dispensa de licitação, o labor, preferencialmente, em regime de trabalho remoto e, conforme o Art. 3º, “Fica determinada a suspensão de todas as atividades dos órgãos públicos e entidades vinculadas ao Poder Executivo Municipal [...]” (São Luís, 2020c).

A partir desse ato normativo, todas as atividades presenciais foram interrompidas no âmbito municipal, inclusive, o funcionamento do CME-SL e da Secretaria Municipal de Educação (SEMED/SL).

Para evitar que o ambiente escolar se transformasse em epicentro de proliferação do vírus, a OMS orientou as nações a evitar as aglomerações em locais fechados. Através desse idôneo diagnóstico, o Governador do Maranhão, Flávio Dino, expediu o **Decreto nº 35.662, de 16 de março de 2020**, que dispõe sobre a suspensão das aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual, municipais e privadas de educação localizadas no Estado do Maranhão. Os artigos 1º e seguintes, seguem *in verbis*:

Art. 1º Ficam suspensas, por 15 (quinze) dias, as aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual de educação, do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IEMA, da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA e da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL.

Art. 2º A suspensão de trata o artigo anterior se aplica às instituições de ensino das **redes municipais** e às escolas e instituições de ensino superior da rede privada localizadas no Estado do Maranhão.

Art. 3º O Conselho Estadual de Educação - CEE editará as normas necessárias ao cumprimento do disposto neste Decreto.

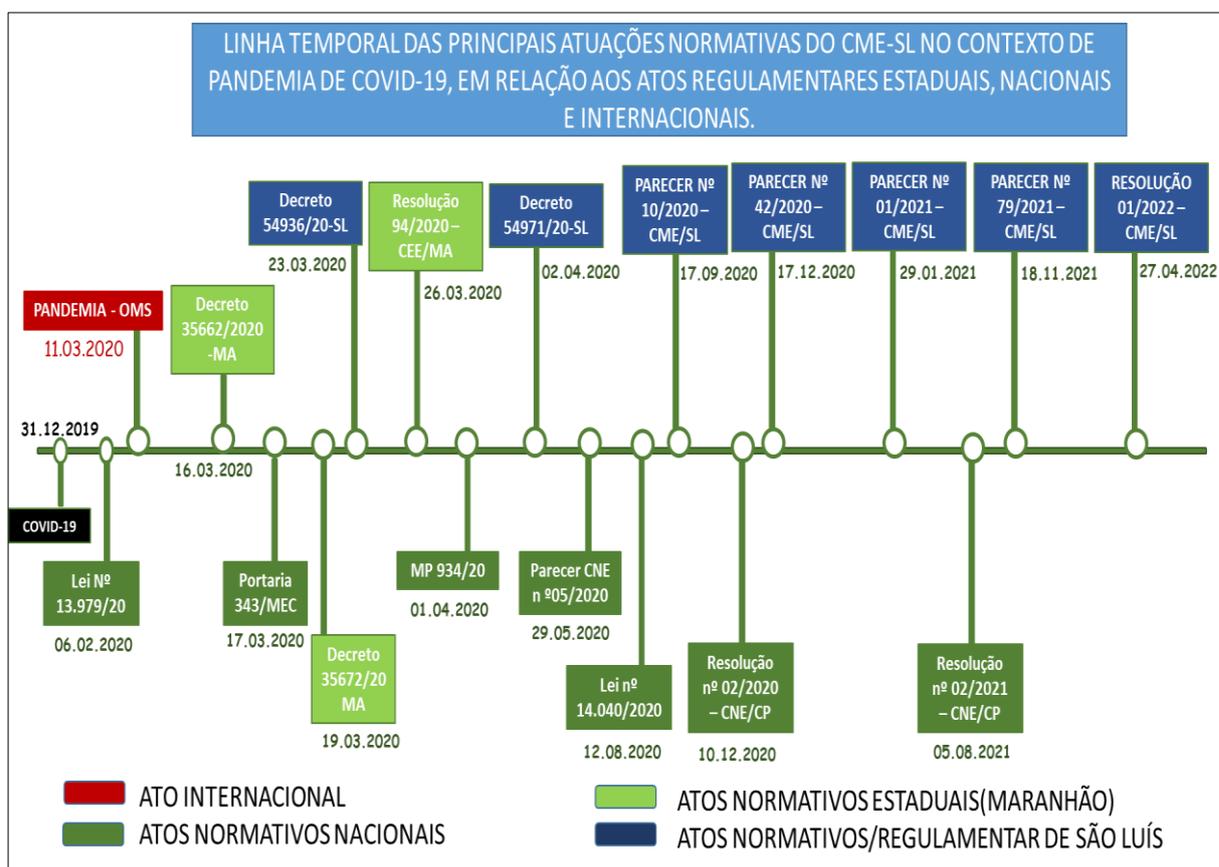
Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, devendo produzir efeitos **a partir de 17 de março de 2020** (Maranhão, 2020a, grifo nosso).

Em cumprimento às disposições citadas, desde 17 de março de 2020, as escolas ludovicenses suspenderam as aulas presenciais. Os boletins epidemiológicos indicavam o acréscimo exponencial de casos de COVID-19. Devido a esse fato, a opção do governo do Maranhão resultou no prolongamento da manutenção do período de afastamento, perfazendo um total de, aproximadamente, dois anos de interrupção de atividades *in loco*. O retorno das

aulas presenciais, na rede municipal de educação de São Luís, ocorreu somente em 22 de fevereiro de 2022.

Para apresentar os elementos normativos na cadeia temporal, optamos por elaborar uma sequência de marcos regulatórios importantes que entrelaça os atos normativos e atos históricos estabelecidos no contexto de pandemia de COVID-19, pelos conselhos educacionais e entes políticos da república brasileira, com ênfase aos atos do CME de São Luís, conforme segue:

Gráfico 12 – Marcos Regulatórios sobre a Atuação Normativa do CME/SL, em relação aos atos históricos ou regulamentares em âmbito municipal, estadual, nacional e internacional no período de pandemia de COVID- 19



Fonte: Elaborado pela autora

A imagem acima ilustra a sequência dos principais atos/marcos histórico-normativos e regulamentares emitidos no período pandêmico de 2020 a 2022, nos âmbitos internacional, a partir do marco zero detectado na China, seguido da declaração que classificou a infecção contagiosa de COVID-19 como uma espécie de pandemia; e nacional, perpassando por decretos federais, estaduais e municipais que instituíram o estado de calamidade pública e

determinaram a suspensão das aulas presenciais no Maranhão e em São Luís, e percorrendo, ainda, a promulgação de leis excepcionais regulamentadas por resoluções do CNE, CEE/MA e, especificamente, do CME/SL, cujas ações mais substanciais serão analisados nesta dissertação.

Inicialmente, aduz ressaltar que todos os atos normativos brasileiros concernentes ao processo de enfrentamento da pandemia de COVID-19 possuem natureza jurídica de atos da administração pública e, portanto, estão em consonância com as instâncias legítimas para deles dispor. Todavia, embora não se conflitem, podem indicar especificidades locais distintas, diferenciando-se as posturas adotadas nos mais variados setores de atuação.

Sem prejuízo das regulamentações a nível nacional, podemos inferir do infográfico em comento (Marcos Regulatórios) que o estado do Maranhão se manteve a dianteira dos procedimentos administrativos e pedagógicos de prevenção e combate a disseminação do vírus SARS-CoV-2. Não obstante à falta de informações comparativas em escala nacional que atestem o pioneirismo verificado, podemos denotar ainda que, de modo incipiente, o estado, acompanhado pelo município de São Luís, figuraram entre aqueles que primeiro adotaram as medidas para refrear o acometimento precoce da população.

Portanto, no contexto educacional, tanto a atuação do CEE/MA quanto a do CME/SL se assemelham na liderança atuacional. Entretanto, os referidos conselhos podem apresentar dados e ações variadas em respeito as idiossincrasias pedagógicas, econômicas e sociais da comunidade local, na condução das suas políticas educacionais, desde que tais tentamentos não incorram em divergência constitucional.

O primeiro ato regulamentar que obteve a participação do CME/SL, no contexto de pandemia de COVID – 19 ocorreu em 17 de setembro de 2020, por meio do PARECER CME/SL nº 10/2020, após seis meses do fechamento das escolas. Esse indicativo nos remete a refletir sobre a dinâmica de atuação do CME/SL e a observar a forma protelada com que se concretizou a efetiva participação do CME-SL na formulação e acompanhamento das políticas educacionais transitórias implementadas na pandemia.

O PARECER CME/SL nº 10/2020 consiste em uma resposta à solicitação da Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de São Luís, descrevendo em dezenove páginas a análise e emissão de opinião sobre as Diretrizes para Retorno as Aulas e Reorganização do Ano Letivo de 2020, em 2021. Contudo, após várias renovações do período de calamidade pública, esse propenso retorno não se efetivou na data pretendida.

A inexistência de ações do colegiado, no pré-fechamento das escolas ou mesmo durante os meses iniciais de suspensão das aulas, demonstram um vácuo normativo da atuação

do CME-SL quanto à temática em voga e repercutem na inclinação de possível esvaziamento das funções mobilizadora e propositiva nesse período.

Após o preâmbulo mundial e nacional sobre a ocorrência da pandemia de Covid-19, o referido Parecer apresenta uma síntese sobre o objeto em questão, abordando o arcabouço legal que embasa a proposta das diretrizes adotadas a nível municipal, citando os documentos norteadores para o retorno das atividades presenciais de forma gradual, reorganizando o calendário escolar de 2020 e propondo o “ensino híbrido com aulas presenciais e atividades remotas mediadas ou não pelas tecnologias”.

Um dos direcionamentos apontados nessas diretrizes consiste na possibilidade de instituição do ensino remoto tanto para as etapas da Educação Infantil quanto para o Ensino Fundamental, em todas as modalidades de ensino da rede, para complementar a carga horária a ser cumprida legalmente.

O CME-SL descreve ainda que a Secretaria Municipal de Educação - SEMED de São Luís aplicou um questionário quantitativo para obter dados acerca do interesse no retorno as aulas dos atores envolvidos no processo de aprendizagem da rede municipal de educação (família, professores e profissionais da educação), com a finalidade de conhecer a realidade das famílias. Para descrever as informações coletadas, consta, no parecer, o seguinte quadro:

Quadro 6 - Questionário Aplicado pela SEMED junto às famílias e profissionais da rede municipal de educação, etapa Educação Infantil, para orientar a adoção das diretrizes analisadas no Parecer nº 10-2020 CME-SL.

QUESTÃO	EQUIPE GESTORA	CORPO DOCENTE	FAMÍLIAS
Concorda com atividades pedagógicas aos sábados	60,4	44,8	76,9
Podem realizar atividades, propostas pela professora com o filho em casa.	N.P.	N.P.	94,8
Possui smartphone e internet	96,7	94	97,1
Possui computador em casa	67,0	57,5	16,3
Possui internet em casa	79,1	77,5	16,3
Gostaria de receber sugestões de experiências online	N.P.	N.P.	95,5
Conhecimento bom ou regular no uso do computador	83,6	78,6	N.P.
Gostaria de receber formação em tecnologia	97,2	96,0	N.P.
De acordo com envio para casa de experiências online	82,0	79,6	N.P.
Tem condições de sugerir material online para as crianças	77,9	78,8	N.P.
Tem motivação para enviar materiais online	65,1	47,2	N.P.
Disposição para colaborar com a educação da criança em casa se houver prorrogação do distanciamento social	96,7	93,1	N.P.
Mantém contato com as famílias no distanciamento	54,9	32,9	N.P.
Enviou material online as famílias no período do distanciamento social	24,8	12,1	N.P.

Legenda: N.P.: Não participou dessa pergunta

Fonte: Parecer nº 10-2020/ CME-SL. (São Luís, 2020a).

Baseados no diagnóstico quantitativo acima, em que apenas 16,3% das famílias possuem computador e internet em casa, são apontados, no parecer, três aspectos de extrema relevância para a retomada das aulas presenciais: o retorno gradual, a avaliação diagnóstica e os estudos diferenciados de recuperação da aprendizagem. Indicações de atenção a aspectos socioemocionais e psicossociais também constam no documento.

Dentre as recomendações da SEMED, propostas nas diretrizes, estão a criação de calendários escolares e de Planos de Trabalho Pedagógicos por cada unidade escolar. Aborda ainda que a comunicação escola-família seja realizada por aplicativos de mensagens instantâneas (WhatsApp).

As orientações constantes na documentação mencionam o alinhamento ao Parecer nº 05/2020 – CNE e sugerem adequação dos espaços físicos ao distanciamento social, propondo a elaboração de planos de retorno, com agrupamentos por faixa etária, turma e quantidade de alunos por turma, onde cada escola organizará o rodízio de acordo com a gestão da unidade. (Maranhão, 2020h).

O uso de atividades não presenciais seria mantido e a ampliação da jornada escolar diária é indicado através do uso de ferramentas digitais, tais como plataformas, links, WhatsApp, podcasts, e-mails, blogs e rádio. Nas modalidades Educação de Jovens e adultos e Educação Especial, a priorização das atividades remotas também é abordada como principal alternativa para o retorno às aulas com o ensino híbrido.

A respeito do parecer supra mencionado, observamos que a indicação do ensino remoto e/ou híbrido foi apontada como única alternativa para salvaguardar a continuidade do processo de ensino-aprendizagem sistematizado em São Luís e ratificada pelo CME/SL, embora a própria pesquisa realizada pela SEMED revele a exclusão digital da maioria das famílias atendidas. A esse respeito, Lamosa (2020) elucida que as novas facetas de espoliação do capital, apresentadas na pandemia de COVID-19, são revestidas de ambições antigas para a amoldar a educação pública. Portanto, destaca que:

No período da pandemia, este transformismo se materializou nas propostas de **Educação à Distância (EaD) e seus neologismos: ensino remoto emergencial, educação on line, estudos continuados, ensino híbrido, dentre outros**. Essa tendência segue um projeto que está colocado pelo menos desde os anos 1990, quando a modalidade cresceu enormemente e, embora tenha sido freada pelas lutas nas universidades públicas, encontrou nas universidades privadas um enorme terreno para sua expansão numa proposta de ensino minimalista, aligeirado, barato e destinado aos setores mais pauperizados da classe trabalhadora. Atualmente, segundo o Centro de Inovação para a Educação Brasileira (CIEB) (<http://bit.do/fJFKE>), existem cerca de mil startups e dtechs no país produzindo produtos e serviços educacionais para serem vendidos em escolas e universidades que devem realizar a transição para uma educação digital (Lamosa, 2020, p. 19-20. grifo nosso).

No ano de 2021, com a finalidade de compreender os impactos educacionais da pandemia no ano letivo de 2020, foi realizada a pesquisa “Resposta Educacional à Pandemia de COVID-19 no Brasil”, durante a segunda fase de aplicação do Censo Escolar 2020, pelo INEP. Esse estudo objetivou a identificação de medidas pedagógicas e sanitárias adotadas pelas escolas brasileiras no período de suspensão das aulas presenciais e eventuais mudanças no calendário escolar.

Os dados desse estudo evidenciam que, no Maranhão, o uso das aulas remotas, síncronas ou assíncronas, e das plataformas educacionais foi apontado por grande parte das escolas como um problema. A “escola remota” não consegue atender a todos os estudantes da mesma forma. Considerando ainda a pesquisa Pnad COVID-19, observamos que 27,7% dos estudantes de 6 a 17 anos que receberam atividades estudaram quatro dias ou menos durante a semana. O percentual de estudantes das redes pública e privada que dedicou menos de duas horas diárias aos estudos foi de 41,0% (IBGE, 2021).

Ao olvidar-se dos problemas sociais ampliados pela COVID-19, a SEMED-São Luís propôs a continuidade da adoção do ensino híbrido e das atividades remotas, como pressupostos para o retorno às aulas presenciais, o que, notadamente, foi corroborado pelo CME/SL. Por vezes, o documento utiliza ambos os termos como sinônimos para possibilitar a flexibilização dos currículos escolares, bem como a incorporação de conteúdos, contendo protocolos de segurança sanitária para serem adotados nas escolas, na vigência da pandemia.

Entretanto, não é evidenciada, nos documentos analisados, a realização de qualquer pesquisa qualitativa promovida pelo CME/SL para diagnosticar a realidade e a (dis)concorcondância das famílias frente aos desafios estruturais de se concretizar o ensino híbrido com o mínimo de infraestrutura física e psicológica e socioemocionais dos pais, alunos e professores, ou ainda, de viabilizar políticas públicas que atendessem as necessidades econômicas, sociais e de sobrevivência da população em desalento, diante do agigantamento das misérias ocasionadas pela COVID-19.

Após as *exposés* retro mencionadas, foi emitido, em sessão plenária do CME/SL, o PARECER Nº 10/2020, aprovando a reorganização do calendário escolar e ressaltando as seguintes recomendações: a aquisição de chips com internet para discentes e docentes; a oferta de condições estruturais, materiais e pedagógicas para efetivação do ensino híbrido; a realização de uma busca ativa de estudantes alheios às atividades remotas; e, por fim, a contribuição para a diminuição das desigualdades sociais que impedem o acesso a aprendizagem de todos os alunos. A propósito, sobre as advertências descritas, não foram encontradas, no arquivo do CME-SL, evidências documentadas de que chegaram a ser materializadas.

Seguindo a cronologia dos atos normativos, no dia 17 de dezembro de 2020, fora aprovado o Parecer nº 42/2020-CME-SL, sobre avaliação de aprendizagem no período de atividades não presenciais, para subsidiar as escolas públicas da Rede Municipal de Ensino de São Luís quanto a avaliação do processo de ensino e aprendizagem durante o período de aulas não presenciais na educação pública. As escolas privadas adotaram protocolos pedagógicos com ênfase as mídias digitais e também adaptaram seus currículos, lançando mão de recursos e estruturas midiáticas.

Este parecer analisou as orientações na perspectiva diagnóstica e formativa para cada etapa e modalidade de ensino através de planos de aula quinzenais e fichas avaliativas de acompanhamento dos alunos, professores e coordenadores escolares. Em síntese, a sessão plenária do CME-SL ratificou, por meio do Parecer nº 42/2020-CME-SL, “aprovando com louvor” as orientações trazidas à baila pela SEMED-São Luís para direcionar o processo avaliativo da rede em tempos de pandemia.

É notório no encadeamento de ações do CME-SL, o desafio de desenvolver atos normativos com iniciativa voluntária na gestão das políticas materializadas durante o momento excepcional. De forma reiterada, foi provocado apenas a opinar por meio de pareceres. A similitude comum aos pareceres encontrados no arquivo digital, foi o fato de que todos aqueles solicitados pela SEMED, de forma inequívoca, foram aprovados.

No ano de 2021, as ações normativas do CME/SL se iniciaram em 29 de janeiro, através do PARECER Nº 01-2021 CME-SL e, mais uma vez, corroborando a proposta de antecipação do término do ano letivo 2020 elaborada pela SEMED. Esse documento possuiu como finalidade aprovar a antecipação do término do ano letivo de 2020 de 30 de abril de 2021 para 05 de fevereiro de 2021, restando 236 horas a serem cumpridas no calendário escolar do ano de 2021, reordenando a estrutura curricular para contabilizar como horas complementares as atividades remotas e o ensino híbrido.

Com fulcro nos artigos 23 e 24, da Lei nº 9394/1996 – LDB, do Parecer CNE/CP nº05/2020, de 28 de abril de 2020, na Lei Federal nº 14.040/2020, de 18 de agosto de 2020 e na Resolução do CNE nº02/2020, de 10 de dezembro de 2020, após três sessões plenárias sobre o tema, foi aprovado o PARECER Nº 01-2021 CME-SL, em observância à Base Nacional Curricular Comum (BNCC) e a possibilidade de relativização excepcional das 800 horas letivas anuais, computando-se o déficit no ano letivo seguinte, através do cumprimento do *continuum curricular*.

Ao longo das intempéries da pandemia, o discurso do ensino remoto emergencial apregou normas em todas as esferas educacionais, inclusive na educação municipal de São

Luís. Entretanto, essa opção de escolha está ínsita em propósitos empresariais adjacentes, que não surgiram a partir de demandas dos trabalhadores da educação, estudantes e familiares, ou da sociedade civil, mas da orientação de organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), segundo Colombo (2020).

Nesse sentido, as recomendações internacionais para contabilizar a horas-aulas das atividades remotas indicam “a revisão dos marcos regulatórios do ensino à distância, de forma que os pacotes de ensino remoto de entidades empresariais sejam reconhecidos como uma alternativa à instrução presencial na contagem dos dias letivos.” (Colemarx, 2020, p. 09)¹⁹

Por fim, o CME-SL recomendou, nesse parecer, que fossem providências pela SEMED-SL para abranger escolas cujas realidades do ensino híbrido não estavam contempladas com a proposta de antecipação do término do calendário letivo de 2020. Dentre tantas relativizações pelas quais a educação municipal foi acometida, certamente, o aspecto avaliação do ensino-aprendizagem foi proeminente. A adaptação curricular, corroborada pelo CME/SL no PARECER N° 01-2021, atingiu um elo deveras importante nesse processo - a avaliação escolar. Libâneo (2013) afirma que essa avaliação envolve objetividade e subjetividade, tanto do professor quanto do aluno. Ao se levar em conta somente os aspectos objetivos, acaba-se por comprometer os elementos qualitativos intrínsecos aos aspectos sociais e ao caráter atinente à práxis escolar.

Para atender a demanda relacionada as implicações do ensino híbrido, em 18 de novembro de 2021, o CME-SL se posicionou favoravelmente no **PARECER CME/SL N.º 79/2021**. Este trata sobre o guia para o ensino remoto, as diretrizes de retorno das atividades presenciais e os protocolos sanitários de saúde das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Luís.

Interessa destacar um contraponto expresso na análise constante do Parecer CME/SL n° 79/2021, sobre as orientações do ensino remoto e dos protocolos sanitários, objetos desse ato: o CME declara que “[...] **o Conselho Municipal de São Luís não contribuiu no processo de elaboração deste documento**, o mesmo foi encaminhado para este órgão, somente dia 16 de setembro, por meio de Ofício n° 351/2021, solicitando emissão deste parecer” (São Luís, 2021b). Entretanto, os próprios documentos citados fazem alusão expressa a participação do CME na sua elaboração.

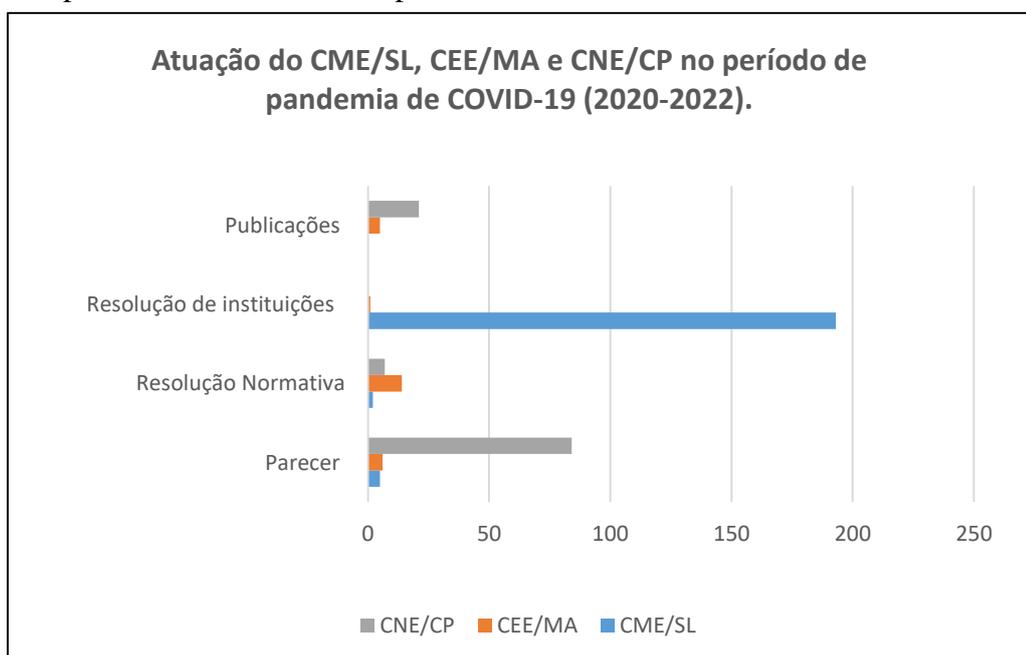
¹⁹ Colemarx trata-se de um Coletivo de Estudos em Marxismo e Educação, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Decerto, esse contraponto nos remete a análise de competência para compor o processo gestor das políticas educacionais do município de São Luís, haja vista a incumbência de atuação compartilhada entre os órgãos educacionais. Afinal, o limiar decisório da atuação normativa do CME, que, atualmente, expressa-se de forma efusiva apenas no campo técnico-administrativo, poderia ser melhor direcionado para propor ações que privilegiem as aspirações e premências da sociedade, a citar a gestão democrática e a qualidade social da educação pública.

A esse respeito, Bordignon (2009, p.75) alerta para a fundamental compreensão sobre as funções atribuídas aos conselhos de educação ao afirmar que “no atual contexto da gestão democrática da educação, os conselhos são chamados a exercer também, funções de mobilização e controle social”. Tais prerrogativas colocam os conselhos numa posição de constante vigilância da escorregia gestão pública em defesa do direito à educação de qualidade social para todos.

Sob esse enfoque, o gráfico a seguir faz um comparativo demonstrando a frequência e evolução, por tipos de atos do CME/SL, em relação aos encaminhamentos regulatórios dos conselhos de educação estadual maranhense e nacional em tempos de pandemia.

Gráfico 13 – Demonstrativo de Atuação do CME/SL em relação ao CEE/MA e CNE/CP no contexto de pandemia de COVID-19, período de 2020 à 2022.



Fonte: Elaborado pela autora

Espelhados no gráfico acima, os números revelam que a dinâmica decisória mais expansiva do órgão repousa nas resoluções de instituições. Ocorreu uma concentração majoritária na elaboração dessa normativa, abordando o cadastro, credenciamento e reconhecimento de escolas de educação infantil requeridos ao CME/SL, chegando à 193 emissões no período, quando o CEE/MA registrou 01(um) e, no CNE/CP, não foram encontrados registros de tipo de ato nos documentos do Conselho Pleno. Nesta pesquisa, foram considerados os documentos normativos expedidos pelo Conselho Pleno (CP) do CNE, por se tratar da instância máxima no âmbito decisório do órgão que também é constituído pelas Câmaras de Educação Superior (CES) e Câmara de Educação Básica (CEB).

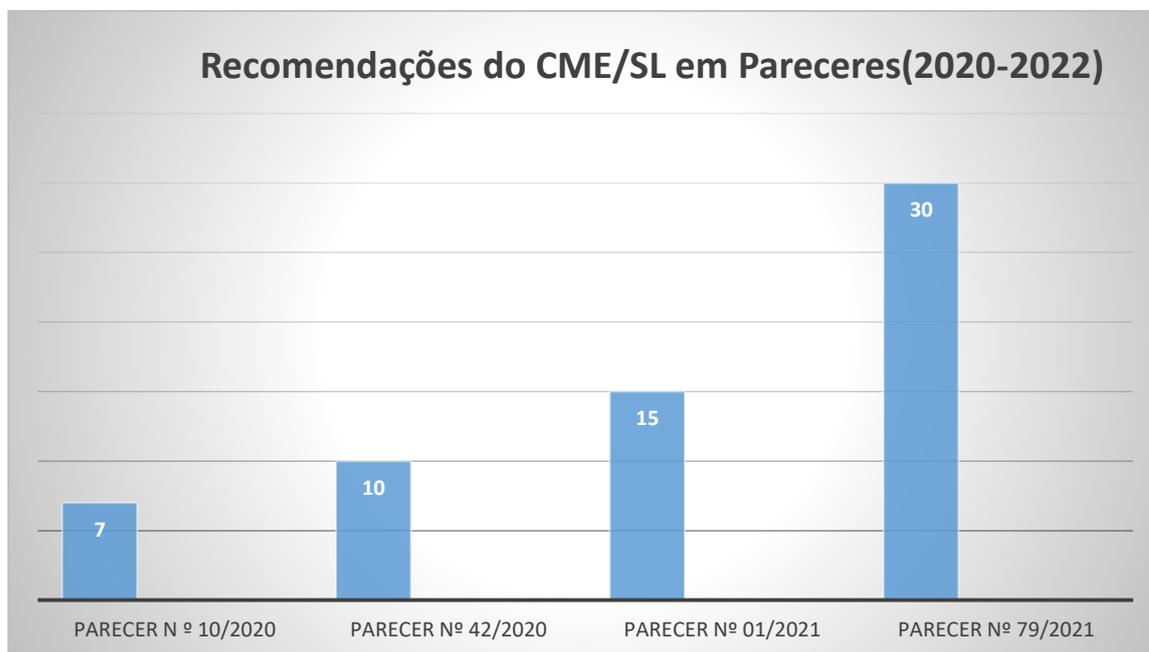
Esse caráter iminente técnico-administrativo das ações normativas do CME/SL, em preterição das demais atribuições preconizadas ao colegiado pelo PME do município e pelo Regimento Interno, anteriormente explicitadas, direcionaram para necessidade de avaliação institucional do próprio órgão, no que cerne a seu papel na concepção e materialização das políticas educacionais em tempos de pandemia de COVID-19.

A produção de atos normativos/regulamentares do CME/SL, exposta no infográfico, demonstra que, embora o ato enunciativo Parecer possua caráter regulamentar, não representando juridicamente um ato normativo, os conselhos de educação o categorizam como tal. Nessa esteira, o CME/SL indicou a elaboração de 05 (cinco), o CEE/MA opinou em 06 (seis) e o CNE/CP, em 84 (oitenta e quatro). Foi notório o elevado assentimento oriundo do CNE/CP, provavelmente devido a seu campo de atuação mais amplo.

Quanto as Resoluções Normativas do CME/SL, consignadas no período de 2020 à 2022, foram apenas 02 (duas), enquanto que no CEE/MA somaram 14 (quatorze) e, no CNE/CP, um total de 07 (sete). Neste aspecto, a atuação do CEE/MA superou a dos demais colegiados, indicando, a priori, uma reação adaptativa à rotatividade de medidas restritivas a que a sociedade foi submetida de forma abrupta, no contexto da pandemia de COVID-19.

A despeito da ausência do CME-SL na elaboração dos documentos objetos de análise no Parecer CME/SL nº 79/2021, foram discriminadas diversas recomendações, aproximadamente trinta, expressas no item análise desse ato administrativo que, mesmo com tantas advertências, obteve a aprovação em sessão plenária por maioria dos votos dos conselheiros. Portanto, merece destaque a numerosa concorrência dessa unidade de registro, conforme expressa o gráfico que segue.

Gráfico 14 – Recomendações do CME/SL em pareceres emanados de 2020 a 2022, no contexto de pandemia de COVID-19.



Fonte: Elaborado pela autora

As recomendações expostas no gráfico acima revelam uma maior preocupação com manifestação contida no Parecer nº 79/2021, sobre o guia para o ensino remoto, as diretrizes de retorno das atividades presenciais e os protocolos sanitários de saúde das escolas da Rede Municipal de Ensino de São Luís, em relação com os anteriores, com baixa expressividade desse elemento.

O inteiro teor do Parecer nº 79/2021-CME/SL apresenta inúmeras recomendações à SEMED, explicitando lacunas no encaminhamento de diversas ações, cujas principais medidas seguem colacionadas: a falta de especificações de acolhimento aos professores, alunos e famílias; divergências na Proposta Curricular da Rede Municipal de Ensino; consideração da realidade de cada unidade de ensino; identificação de lacunas de aprendizagem no período de afastamento presencial; adequação espacial com desinfecção e limpeza; que os planos de ação de cada unidade considerem os protocolos sanitários e os aspectos pedagógicos, psicológico e tecnológicos; a criação de amplo programa de formação pedagógica dos professores para o uso de metodologias de mediação tecnológica ou não a serem empregadas nas atividades não presenciais; a definição de um cronograma com atividades síncronas e assíncronas; encaminhamento de relatório ao CME sobre as ações desenvolvidas ao final do ano de 2021; que seja proporcionado aos professores toda a estrutura para utilizar o Sistema de Controle e

Assistência Escolar (SisLAME); e, por fim, assegurar um sistema inclusivo na área da Educação Especial com a Busca Ativa Escolar²⁰.

A manifestação do CME/SL demonstrou uma preocupação com a efetividade das medidas propostas pela SMED. Contudo, inferimos que, para fundamentar os pareceres, o CME utilizou-se de vários dispositivos legais e normativos. No entanto, observamos que esse parâmetro não se sustenta em todas as recomendações. Registramos, por oportuno, a inexistência de qualquer estudo de viabilidade de ações ou caráter diagnóstico realizado pelo CME/SL, visando cumprir as atribuições de acompanhamento e fiscalização das políticas educacionais no período de pandemia de COVID-19.

A esse respeito, Bordignon (2009, p.67) alerta para a fundamental compreensão sobre a posição e competência dos conselhos de educação que, “em seu papel mediador entre a sociedade e o Governo, os conselhos, fiéis a sua natureza não podem querer constituir-se da síntese da vontade da sociedade, dada a impossibilidade de síntese do contraditório social.” Ao contrário, o desafio reside em manter a harmonia das vontades de ambos: Governo e sociedade civil.

Para além das recomendações, é cediço que o contexto de pandemia de COVID-19 intensificou os instrumentos de controle da educação sistematizada. De acordo com Lamosa (2020), essa sutil repressão se utiliza da adoção das formas mais precárias de atividades remotas, “travestidas de ensino remoto”, apenas para o cômputo de uma carga horária, cuja educação de fato não aconteceu. Ainda sob esse prisma, o referido autor nos adverte que

Por outro lado, essa tendência concilia de uma vez os interesses de ambas as frentes de ação burguesa na educação: repolitiza a educação escolar, intensifica os instrumentos de controle sobre o trabalho escolar e reduz a formação dos trabalhadores às competências socioemocionais. Os trabalhadores da educação estão diante de uma falsa encruzilhada colocada pelos empresários e seus prepostos: retomar o ensino presencial ou adotar as formas mais precárias de atividades remotas que serão travestidas de “ensino remoto” para poder contabilizar estas horas como parte de um calendário letivo em que a educação escolar não ocorreu. Essas propostas são apresentadas como se fossem as únicas possibilidades e qualquer resistência a esta escolha de sofia é rechaçada das mesas de negociação. Assim vem ocorrendo nos grupos de trabalho nas prefeituras e nos estados, bem como nas universidades, que já

²⁰ O termo refere-se a iniciativa Busca Ativa Escolar como uma solução tecnológica e uma metodologia por meio da qual o UNICEF, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems) apoiam os municípios na identificação das crianças e dos adolescentes que estão fora da escola, ajudando-os a voltar às salas de aula, permanecer e aprender. Em tempos de pandemia do novo coronavírus, foi desenvolvido o **guia Busca Ativa Escolar em Crises e Emergências**, para apoiar governos estaduais e municipais na garantia do direito à educação de cada criança e cada adolescente em situações de calamidade pública e emergências, tais como pandemias – a exemplo da causada pela Covid-19, desastres naturais e outras. Fonte: sítio eletrônico <https://www.unicef.org/brazil/busca-ativa-escolar>.

dão como certa a transição para um ensino híbrido em que coexistam ensino presencial e educação on line (Lamosa, 2020, p. 19-20).

Após a reabertura das escolas para aulas presenciais em São Luís, foi estabelecida pelo CME/SL, em 27 de abril de 2022, a Resolução Normativa nº 01/2022, dispondo sobre as normas temporárias para regulamentação das instituições de ensino da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís. Essa Normativa estabeleceu um prazo, até 27 de abril de 2024, para que as instituições de ensino da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís solicitem a renovação regular do reconhecimento e ou credenciamento junto ao órgão, cumprindo todos os requisitos elencados no próprio documento, incluindo um laudo de habitabilidade expedido pelo setor de engenharia da SEMED.

A Resolução Normativa nº 01/2022 não tratou sobre aspectos referentes a pós-retorno às aulas da rede, tampouco mencionou a conjuntura pandêmica na normativa. Ela apenas se referiu a questões técnico-administrativas de funcionamento das escolas públicas municipais. Em tese, o ano de 2022 foi relegado à continuidade das ações propostas em 2021, restando a lacuna no aspecto das avaliações tanto institucionais, quanto das ações educacionais implementadas pelo município no cenário de difusão da COVID-19, o qual ainda permanece.

De acordo com dados do Ministério da Saúde, em 2023, o painel da COVID-19 apontou que, no município de São Luís, foram registrados até 16/09/2023, o total de 78.217 (setenta e oito mil, duzentos e dezessete) casos acumulados²¹ com 2.763 (dois mil setecentos e sessenta e três) óbitos acumulados, para uma população estimada em 1.101.884 (um milhão cento e um mil oitocentos e oitenta e quatro) habitantes. A taxa de mortalidade (por 100 mil habitantes) nesse período era de 250,75 pessoas.

Tais implicações nos remetem a retomar o conceito de educação bem definido por Libâneo (2013), considerando a natureza social do processo de desenvolvimento histórico e concreto do homem, tão fragilizada através do ensino híbrido no período de pandemia de COVID-19. De acordo com o autor,

Educação é um conceito amplo que se refere ao processo de desenvolvimento unilateral da personalidade, envolvendo a formação de qualidades humanas físicas, morais intelectuais, estéticas tendo em vista a **orientação da atividade humana na sua relação com o meio social, em determinado contexto de relações sociais**. A educação corresponde, pois, a toda modalidade de influências e inter-relações que convergem para a formação de traços de personalidade social e do caráter, implicando uma concepção de mundo, ideais, valores, modos de agir, que se traduzem em

²¹ Casos e óbitos de covid-19 informados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (SES). Os dados, enviados diariamente pelas SES, revelam casos e óbitos acumulados por município até o dia 03 de março de 2023. A partir do dia 06 de março de 2023, os dados de casos e óbitos acumulados pelas SES passaram a ser enviados por Semana Epidemiológica conforme pactuado na 2ª Reunião Ordinária da Comissão Intergestores Tripartite – 2023.

convicções ideológicas, morais, políticas, princípios de ação frente a situações reais e desafios da vida (Libâneo, 2013, p. 21-22, grifo nosso).

Por fim, cabe ressaltar que a dinâmica da atuação normativa do CME/SL, em apreço nesta dissertação, conduz a refletirmos sobre o paradoxo exprimido entre a real importância que o colegiado ocupa para a gestão democrática e o fortalecimento da qualidade social da educação, diante de sua expressiva atuação em questões meramente normativo-administrativas, em detrimento daquelas macro normativo-gestoras.

Nesse sentido, contribuindo para o avivamento da efetivação de todas as atribuições normativas do CME/SL, no desfecho desta dissertação, prepondera o deslinde de possibilitar o aprimoramento do colegiado, a fim de contribuir para um planejamento de ações vindouras que priorizem e possibilitem o efetivo exercício das representatividades da sociedade civil e política na formulação, materialização, acompanhamento e controle social das políticas educacionais no contexto de pós-pandemia de COVID-19.

5 CONCLUSÃO

Nesta dissertação, realizamos um estudo da atuação normativa e regulamentar do Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA (CMES-SL) na gestão das políticas educacionais implementadas no período de pandemia de COVID-19. Desse modo, utilizamos do acervo jurídico de criação e funcionamento do CMES-SL, bem como de suas funções e atribuições expressas na Lei nº. 6.617/2019, com o intuito de caracterizar os elementos legitimadores e constitutivos dos atos normativos. Foram analisadas as resoluções normativas e as de instituições, os pareceres e as publicações oficiais, constantes nos arquivos dos conselhos de educação: CNE, CEE-MA e CME-SL, no contexto pandêmico.

Inicialmente, fizemos uma contextualização sociopolítica advinda da reconfiguração implementada pela Reforma do Estado no Brasil, ocorrida nas últimas décadas do final do Século XX, como parte integrante de políticas neoliberais para readaptar o domínio e expansão mundial do capital, minorando a viabilização pública de direitos fundamentais sociais, a exemplo da educação.

Nessa conjectura, a descentralização político-administrativa e a consagração do princípio da gestão democrática foram fundamentos preconizados pela CF/1988 e, por conseguinte, ampliaram a autonomia dos municípios, inclusive com a capacidade de instituir seus próprios sistemas municipais de educação. Sob esse viés, a criação dos CMEs foi fortalecida e disseminada em todo o Brasil, para garantir o cumprimento do artigo 12 da CF que dispõe sobre a organização dos sistemas de ensino dos entes federados.

Com a disseminação abrupta do novo vírus SARS-CoV-2, no ano de 2020, ocorreu a adoção de complexas medidas de contingenciamento para obstar a evolução de contágio da infecção viral. A sociedade brasileira vivenciou de forma exacerbada a dificuldade de acesso às políticas públicas sociais, com ênfase as áreas de saúde e educação. As medidas para refrear a COVID-19 foram o uso obrigatório de máscaras e o distanciamento e isolamento social, o que agravou as desigualdades sociais e educacionais já existentes em todo o país.

No âmbito educacional foram adotadas ações mitigadoras sob discurso conveniente de impedir a descontinuidade dos sistemas de educação diante da interrupção das aulas presenciais. Entretanto, a falta de coordenação governamental a nível nacional, a demora na aquisição de imunizantes e as estratégias de adoção do ensino remoto emergencial, redução da carga-horária letiva, utilização de TICs em todos os níveis e modalidades de ensino e adaptação curricular, expuseram uma parcela expressiva da população à vulnerabilidade educacional

decorrente das condições sociais e econômicas, ou seja, da pobreza e da extrema pobreza da maioria da população brasileira.

O arcabouço constitucional infralegal, a citar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9394/96, corrobora a legitimidade normativa que reveste a atuação dos CMEs, conferindo-lhes a natureza jurídica de órgãos de Estado dotado de caráter público, independente, representativo e paritário, com liberdade para melhor representar os interesses da sociedade. Notadamente, e por consectário, a atuação dos CMEs teve destaque no período de COVID-19, devido à interrupção das vias de comunicação presencial e ao afastamento compulsório dos estudantes do ambiente escolar.

No tocante ao CME-SL e suas atribuições normativas dispostas na Lei nº. 6.617/2019, constatamos que o colegiado realiza majoritariamente atos normativos. Destes, a prevalência dessa função reside em atos de natureza normativo-administrativa, em detrimento das normativo-gestoras, além de atividades consultiva, fiscalizadora, deliberativa, propositiva e mobilizadora que o órgão também exerce.

Destarte, no que se refere a atuação normativa do CME/SL correlacionada aos protocolos sanitários impostos no contexto de pandemia de COVID-19, observamos que tanto na emissão de pareceres quanto na consulta e elaboração de normativas, prepondera a iniciativa por provocação de outro órgão do sistema de educação municipal, a SEMED. Assim sendo, percebemos que a função normativa gestora, geralmente, está atrelada em resposta a órgãos distintos, demonstrando a ausência da livre iniciativa para participar de forma mais célere e ativa do processo de gestão das políticas educacionais no âmbito do município.

Com a diligência de liberdade originária comprometida, podemos inferir que as políticas educacionais responsivas ao contexto de COVID-19 apresentaram aumento na emissão de normativas meramente administrativas, para cadastro, reconhecimento e regularização de escolas, eminentemente privadas. Ademais, a formulação das ações políticas normativas do CME-SL que assegurassem a efetividade regulamentar na gestão educacional do município de São Luís ocorreu de forma tardia em comparação aos conselhos de educação nacional e estadual.

Ao se considerar a natureza colegiada do CME-SL, observamos que a única via de participação social possibilitada, no período de pandemia, ocorreu através da atuação exclusiva dos conselheiros. Não foi evidenciada, em resoluções e pareceres, a adoção de quaisquer instrumentos de participação direta dos cidadãos (pesquisas, avaliações, ouvidoria ou levantamento de dados). No que concerne à dinâmica das ações normativas e a sua correlação entre representantes/representados, ressaltamos sobre a essencialidade da participação social,

para evitar o esvaziamento de seu caráter público e coletivo, epicentro das funções mobilizadora e propositiva. Portanto, tais ações poderiam ser materializadas através da criação de canais de comunicação e fixação de um cronograma de aproximação entre as escolas, a comunidade e o CME-SL, efetivando a participação pública na gestão das políticas educacionais em tempos de pandemia e, sobretudo pós-pandemia para possibilitar a visibilidade desse órgão, bem como mais efetividade no cumprimento de suas atribuições conforme prevê o seu regimento.

A propósito, convém frisar que dentre os elementos constitutivos da atuação normativa do CME/SL, o item fundamentação é composto tão somente por referências a ações nacionais e estaduais, carecendo de embasamento local para fundamentar e subsidiar pedagógica e juridicamente a dinâmica decisória do colegiado. Outrossim, reside na ausência de qualquer ato normativo disciplinador/sancionador sobre as recomendações consignadas, para assegurar uma rede de proteção ao controle social intrínseco ao CME/SL. Notadamente, a revisão jurídico-administrativa consubstanciaria, com maior grau de certeza, os atos normativos por ele expedidos durante a calamidade pública.

Implicitamente, constatamos, no período de pandemia, o distanciamento das políticas educacionais emergenciais com outras áreas sociais afetas ao cotidiano dos indivíduos. Nos atos normativos, não são observadas sugestões de ações ou projetos que promovam a articulação entre a educação e as outras políticas sociais. Os registros apresentam um isolamento normativo, bem como ausência de indicação típica e alocação pontual de recursos para viabilidade das medidas propostas na pandemia. Não foram constatados protocolos educacionais quanto a procedimentos uníssonos a toda a rede municipal de educação. A mora nas ações de gestão educacional e as incertezas de procedibilidade nas escolas públicas também foram aspectos apontados pela Undime e observados nos documentos normativos em comento.

Em suma, a análise argumentativa desta dissertação indica a possibilidade de aperfeiçoamento normativo e regulamentar do CME/SL, por meio da apropriação de estratégias que possibilitem maior autonomia e controle social, com a articulação entre as ações normativas gestoras e administrativas, vislumbrando, posteriormente, manifestações normativas que possam sedimentar a formulação e materialização de políticas educacionais para assegurar o direito à educação pública com qualidade social, no contexto de pós-pandemia de COVID-19.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. História não perdoará omissão. **Jornal Eletrônico Valor Econômico**. 7 out. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/fernando-abrucio-historia-nao-perdoara-omissao.ghtml>> Acesso em: 10 dez. 2022.

ABRUCIO, F. L. *et al.* “Combating covid-19 under Bolsonaro’s federalism: a case of intergovernmental incoordination”. **Revista de Administração Pública**, v.54, n.4, 2020.

ALESSI, Sandra Mara *et al.* A crise sanitária aliada às consequências da pandemia pela Covid-19 no contexto da crise do capital. **Revista Universidade e Sociedade**. Ano XXXI, n. 67, jan.2021.

ALMEIDA, Fernando José. **Educação à Distância: formação de professores em ambientes virtuais colaborativos de aprendizagem**. São Paulo. Projeto Nave. 2001.

ALVES, Edson Ferreira; Ferreira, Suely. A atuação dos conselhos municipais de educação em Goiás. In: FERREIRA, Suely. **Políticas e gestão da educação nos municípios goianos: planejamento, financiamento e carreira docente**. Goiânia: Gráfica UFG, 2016.

ANDES-SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Grupo de Trabalho de Política Educacional. **Projeto do capital para a educação, volume 4: o ensino remoto e o desmonte do trabalho docente**. 2020. Disponível em: <https://issuu.com/andessn/docs/cartilha_ensino_remoto> Acesso em: 10 nov. 2022.

ARAÚJO, Clarice Santos Ferraz. **O papel do Conselho Municipal de Educação para o controle social das políticas educacionais**. Bahia, 2018. 121f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação, Bahia, 2018.

AZEVEDO, José Clovis de. Prefácio. In: SOUZA, Donald de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

BARAUNA, Fatima Almeida. **Os Conselhos Municipais de Educação no Sudoeste goiano e a perspectiva democrática**. Jataí, GO, 2019. 135f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação em Educação, Jataí, GO, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BANCO MUNDIAL. **Impactos da Covid-19 na América Latina**. Washington, 2021.

BAUER. Apresentação. In: UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. 2020. p.5 Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil>> Acesso em 19 dez. 2022.

BECCARIA, Cesare Bonesana, MArchese di. **Dos Delitos e das Penas**. São Paulo: Editora Nilobook. 2013. (Coleção de Clássicos).

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos de Educação do Brasil (1842-2020)**: trajetórias nos cenários da história. Curitiba: CRV, 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988 compilado até a Emenda Constitucional nº 105/2019. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020a.

BRASIL. Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n.º 11947, de 16 de junho de 2009. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm> Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 fev. 2020c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/13979.htm> Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção Especializada em Saúde (SAES). Departamento de Atenção Hospitalar, Domiciliar e de Urgência (DAHU). **Boletim Epidemiológico nº 136**. [publicação eletrônica]. Brasília, DF, 2020d. Disponível em: <<https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-136-boletim-coe-coronavirus/view>> Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Medida Provisória nº 934, de 1º de abril de 2020. Estabelece 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**: edição extra, seção 1, Brasília, DF, n. 63-A, 1º abr. 2020e. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-934-de-1-de-abril-de-2020-250710591>> Acesso em: 20 set. 2023.

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 República do Brasil**. Brasília, DF, 18 de mar. 2020f. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/prt/portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm> Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. Resolução CNE/CP n.º 02, de 10 de dezembro de 2020. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei n.º 14040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e rede escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2020g. Disponível em:

<<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2020-pdf/167141-rcp002-20/file>> Acesso em: 6 jan. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 5/2020**. 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. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 28 abr. 2020h.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 6/2020**. Guarda religiosa do sábado na pandemia da COVID-19. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 19 maio 2020i

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 9/2020**. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, 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. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 8 jun. 2020j.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 11/2020**. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Brasília, DF, Seção 1, p. 57, 3 ago. 2020k.

BRASIL, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 15/2020**, aprovado em 6 de outubro de 2020 - Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 14 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. Brasília, DF, 6 out. 2020l

BRASIL, Ministério da Educação. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2020**. Todos pela educação. Brasília, DF. Ed. Moderna, 2020m.

BRASIL. **LDBEN**: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2019.

BRASIL. Lei n. 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, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei 13005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2021. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública. **Diário Oficial da União**: edição extra, seção 1, Brasília, DF, n. 55-C, 20 mar. 2021.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular**. 2018. Disponível em:

<<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>> Acesso em: 11 dez. 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. **Parecer CNE/CP nº 6/2021**, aprovado em 6 de julho de 2021 - 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. Brasília, DF, 6 jul. 2021a. Disponível em:

<file:///C:/Users/Administrador/Downloads/PARECER_CNE-CP_N_06_-_2021_-_DIRETRIZES_NACIONAIS_ORIENTADORAS_PARA_IMPLEMENTACAO_A_PRESENCIALIDADE_DAS_AULAS.pdf> Acesso em: 24 fev. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Censo Escolar 2021: Divulgação dos resultados**. Brasília, DF, 31 de janeiro de 2022. Disponível em:<https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2021/apresentacao_coletiva.pdf> Acesso em 24 fev. 2023.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial: COVID-19**, nº 139. Secretaria de Vigilância em Saúde. Semana Epidemiológica 45 • 6/11 a 12/11/2022. Disponível em: < <https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/covid-19/2022/boletim-epidemiologico-no-139-boletim-coe-coronavirus/view>> Acesso em 24 fev. 2023

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: Acesso em: 24 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Histórico do CNE**. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14306:cne-historico&catid=323:orgaos-vinculados>. Acesso em 20 jan.2023

BRASIL DE FATO. Análise. **A tripla tragédia epidêmica por covid-19 e a subnotificação de mortes em Manaus**. 7 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/02/07/analise-a-tripla-tragedia-epidematica-por-covid-19-e-a-subnotificacao-de-mortes-em-manaus>>Acesso em: 20 jan. 2023.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. Gestão democrática na mesorregião Oeste Maranhense: enfoques e destaques nas leis dos Sistemas Municipais de Educação. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. 1-17, 2020.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. **Venda de sonhos e compra de pesadelos: da falida Fábrica de Confecções de Rosário-MA à Refinaria Premium I**. São Luís: Edufma, 2016.

CARDOZO, Maria José Pires Barros. Caminhos dialéticos nos percursos investigativos: relato de uma experiência de pesquisa. In: Samuel Luís Vesázques Castelhanos. (Org.). **Conhecimento científico: entre saberes e fazeres pedagógicos**. 1ed.São Luís: EDUFMA, 2013, v. 1, p. 187-202.

CARDOZO, Maria José Pires Barros; LIMA, Francisca das Chagas Silva; LIMA, Lucinete Marques Lima. **Políticas educacionais e gestão escolar: o desafio da democratização**. São Luís. Edufma, 2012.

CARINHATO, Pedro Henrique. Neoliberalismo, reforma do estado e políticas sociais nas últimas décadas do século XX no Brasil. **Aurora**, ano II, n. 3, dez.2008. Disponível em: <www.marilia.unesp.br/aurora>Acesso em: 20 dez. 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

CENPEC. Centro de Estudos e Pesquisas em Educação e Ações Comunitárias. **Relatório Institucional 2021**. Disponível em: < https://www.cenpec.org.br/wp-content/uploads/2022/04/CENPEC_RELATORIO_INSTITUCIONAL_2021-5.pdf > Acesso em 03 jan. 2023.

CHEN, Chen; et al. SARS-CoV-2: a potential novel etiology of fulminant myocarditis. **Herz**, v. 45, n. 3, p. 230-232, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s00059-020-04909-z>> Acesso em: 20 maio 2022.

COLOMBO, Luiza Rabelo. Educação domiciliar a pretexto do “ensino remoto emergencial: o que dizem as igrejas evangélicas? In: LAMOSA, Rodrigo (org). **Classe dominante e educação em tempos de pandemia**: uma tragédia anunciada. Parnaíba: Editora Terra sem Amos, 2020.

COLEMARX. Coletivos de Estudos em Marxismos e Educação. **Em defesa da educação pública comprometida com a igualdade social**: porque os trabalhadores não devem aceitar aulas remotas. Rio de Janeiro: UFRJ, 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In.: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBP AE**, v. 22, n. 1, 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **RBP AE**, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002.

DIAS, Érika; PINTO, Fátima Cunha Ferreira. A Educação e a Covid-19. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.28, n.108, p. 545-554, jul./set. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **In Educ. Soc.**, Campinas, vol. 40, 2019.

DUBLANTE, Carlos André Sousa; CARDOZO, Maria José Pires Barros. Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação no Maranhão. **RBP AE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.36, n. 1, 2020. Disponível em:< <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/95751> >Acesso em 8 dez. 2022.

FARIAS, Maria Celeste Gomes de. O Conselho Municipal de Educação na construção da política educacional: a busca pela participação social. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos. (Orgs.). **Versus e reversus da gestão das Políticas Educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, ago.2002.

FIGUEREDO, Eweny Cristina Moraes. **Conselho Municipal de Educação: um estudo sobre a participação dos conselheiros na gestão do Plano Municipal de Educação no município de Paço do Lumiar/MA**. São Luís, 2020. 222f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Maranhão - UFMA, Programa De Pós-Graduação Em Educação, São Luís, 2020.

GABRIEL, Anderson de Paiva; DAVID, Ivana. Breves reflexões sobre os dados de localização e novas tecnologias como o “Contact Tracing. In: JORGE, Higor Vinícius Nogueira. **Direitos Humanos, atuação policial e Lei Geral de Proteção de Dados**. São Paulo. Editora Juspodivm, 2022.

GEPPE. Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação. **Descrição das funções do Conselho Municipal de Educação**. Quadro de Análises dos CMEs do Maranhão. São Luís: Programa de Pós-graduação- PPGE, da UFMA, 2020.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, 1995.

GOMES, Brenda Cristina Ferreira. **Conselho Municipal de Educação na Gestão das Políticas do município de São Luís – MA: enfoques e destaques na atuação dos conselheiros**. São Luís, 2021. 143f. Dissertação (Mestrado) -Universidade Federal do Maranhão- UFMA, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Luís, 2021.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HORA, Dinair Leal da; CORRÊA, Izete Magno; OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro de; Os reflexos da pandemia da COVID-19 no cotidiano escolar paraense. **Rev. Bras. Polít. Adm. Educ.** - v. 38, n. 01, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de População e Indicadores Sociais **Pesquisa nacional de saúde do escolar: 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Microdados da Pesquisa Nacional de Saúde do Escolar (PeNSE)**. Brasília, DF: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9134-pesquisa-nacional-de-saude-do-escolar.html?edicao=17050&t=downloads>>. Acesso em: 08 mar. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios Contínua (PNAD)**. Educação 2019. Brasília: IBGE, 2020

INSTITUTO BUTANTAN. **Página eletrônica única**. 2022. Disponível em <<https://butantan.gov.br/institucional/o-instituto>>. Acesso em 18 dez. 2022.

JUNQUEIRA, Eduardo. **Não se pode confundir educação**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em:<<https://www.facebook.com/login/?next=https%3A%2F%2Fwww.facebook.com%2Fjunqueira%2Fposts%2F10223345672096526>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célias Neves e Alderico Toríbio. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LAMOSA, Rodrigo (org). **Classe dominante e educação em tempos de pandemia: uma tragédia anunciada**. Editora Terra sem Amos: Parnaíba, 2020.

LIBÂNEO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

LIMA, Natália Pereira. **O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal**. Rio de Janeiro, 2017. 137f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

LIMA, C.M.A.O. Information about the new coronavirus disease (COVID-19). **Radiologia Brasileira [online]**, v. 53, n. 2, p.V-VI, 2020. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/0100-3984.2020.53.2e1>>. Acesso em: 13 ago. 2021.

LIMA, Francisco Willams Campos. O CME e o exercício das dimensões de controle social. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos; LIMA, Francisco Willams Campos. (Orgs.). **Versus e reversus da gestão das Políticas Educacionais**. Belém: Ponto Press, 2012.

LIMA, Vandson João Meneses. **Inação, omissão e não-decisão: os métodos e a política do governo sob Jair Bolsonaro na pandemia da COVID-19**. Brasília, 2022, 129f. Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo, Brasília, 2022.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Nota Pública**. Disponível em: <<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/nota/>>. Acesso em: 09 abr. 2022.

MARANHÃO. Decreto nº 35.662 de 16 de março de 2020. Dispõe sobre a suspensão, por 15 dias, das aulas presenciais nas unidades de ensino da rede estadual de educação, do Instituto Estadual de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão - IEMA, da Universidade Estadual do Maranhão - UEMA e da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL, nas instituições de ensino das redes municipais e nas escolas e instituições de ensino superior da rede privada localizadas no Estado do Maranhão. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 16 mar. 2020a.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/MA nº 115/2020**. Dispõe sobre a ampliação e a interrupção de prazos de processos e procedimentos administrativos no âmbito do Conselho Estadual de Educação, em razão das medidas restritivas no atendimento ao público para enfrentamento da pandemia do Coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. São Luís: CNE, 25 maio 2020b. Disponível em: <<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/resolucoes-ementas/>>. Acesso em: 20 de agosto. 2022.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/MA nº 194/2021**. Estabelece orientações complementares à implementação da avaliação externa de forma remota dos cursos de graduação das Instituições de Ensino Superior pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecer o período de calamidade pública provocado pela pandemia do Coronavírus-COVID-19, de que trata a Resolução nº 048/2021-CEE/MA. São Luís, 25 ago. 2021. Disponível em:

<<https://conselhodeeducacao.ma.gov.br/files/2022/11/RESOLUCAO-2021-194.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2022

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Parecer CEE/ MA nº 145/2020**. Orientações às instituições pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino do Maranhão na reorganização do calendário escolar referente ao período de excepcionalidade no contexto da pandemia do novo Coronavírus-COVID-19, a partir das normas prescritas na Resolução CEE/MA nº 94/2020. São Luís: CEE/MA, 20 jul. 2020c. Disponível em: <<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/parecer-cee/>> Acesso em: 16 dez. 2022.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/MA nº 146/2020**. Altera o § 2º do artigo 2º e os artigos 4º e 5º da Resolução CEE nº 94, de 26 de março de 2020, que “Fixa orientações para o desenvolvimento das atividades curriculares e a reorganização dos calendários escolares, excepcionalmente, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID – 19, para as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, e dá outras providências. São Luís: CNE, 2020d. Disponível em: <<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/resolucoes-ementas>> Acesso em: 16 dez. 2022.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/ MA nº 200/2020**. Estabelece normas educacionais complementares para as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19, conforme os dispositivos da Lei nº 14.040/2020, e dá outras providências. São Luís: CEE/MA, 7 dez. 2020e. Disponível em: <<https://conselhodeeducacao.ma.gov.br/files/2019/10/RESOLU%C3%87%C3%83O-200-2020-.pdf>> Acesso em 16 jan. 2023.

MARANHÃO. Conselho Estadual de Educação. **Resolução CEE/MA nº 94/2020**. Fixa orientações para o desenvolvimento das atividades curriculares e a reorganização dos calendários escolares, excepcionalmente, enquanto permanecerem as medidas de prevenção ao novo Coronavírus – COVID-19, para as Instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, e dá outras providências. São Luís: CEE/MA, 2020f. Disponível em: <<http://conselhodeeducacao.ma.gov.br/resolucoes-ementas/>> Acesso em: 16 jan. 2023.

MARCELINO, Maria de Fátima. **Conselho Municipal de Educação e ensino escolar: limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas: Mercado das Letras, 2013.

MARTINS, Gilberto de Andrade; LINTZ, Alexandre Carlos. **Guia para elaboração de monografias e trabalho de conclusão de curso**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Vivian; ALMEIDA, Joelma. Educação em tempos de pandemia no Brasil: saberes e fazeres escolares em exposição nas redes e a educação on-line como perspectiva. **Revista Docência e Ciberultura**. Rio de Janeiro, 2020.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Tradução de Reginaldo Sant’Anna. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Livro I, v. 1 e v. 2.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 921.

MESZAROS, I. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo:

Boitempo Editorial, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc, Campinas**, v. 23, 2002.

MORAES, Filomeno. **Estado, Constituição e Instituições Políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.

NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional**. 2 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

OLIVEIRA, Cleiton *et al.* **Municipalização do Ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999

OMS. Organização Mundial de Saúde. **International guidelines for certification and classification (coding) of COVID-19 as cause of death**. 2020, p.3. Disponível em: <https://www.who.int/classifications/icd/Guidelines_Cause_of_Death_COVID-19-20200420-PT_Apr_24.pdf?ua=1> Acesso em 20 nov. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. **OMS revela principais causas de morte e incapacidade em todo o mundo entre 2000 e 2019**. 9 dez. 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/noticias/9-12-2020-oms-revela-principais-causas-morte-e-incapacidade-em-todo-mundo-entre-2000-e#:~:text=Doen%C3%A7a%20card%C3%ADaca%2C%20diabetes%2C%20AVC%2C,2019%20em%20compara%C3%A7%C3%A3o%20com%202000.>>> Acesso em 12 dez. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. **OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia**. 11 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>. Acesso em 5 nov. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. **Folha Informativa sobre Covid-19**. 2021. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19>>. Acesso em 08 dez. 2022.

PASSARELI, Hugo. Pandemia reduz tempo de aulas e aumenta desigualdade. **Jornal Eletrônico Valor Econômico**, 21 out. 2020. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/10/21/pandemia-reduz-tempo-de-aulas-e-aumenta-desigualdade.ghtml>> Acesso em 12 dez. 2022.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREIRA, S. A participação social nos conselhos municipais no Ceará: oferta do Estado e conquista da sociedade civil. **Revista Educação em Debate**, Fortaleza, CE, v. 22, n. 40, p. 80-92, 2000.

PIOLLI, Gisiley Paulim Zucco. **Conselhos Municipais de Educação de Artur Nogueira, Holambra e Paulínia: instâncias democráticas ou de regulação de Estado?** Campinas, 2016. 779f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, Campinas, 2016.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Plaza, New York, 2019. Disponível em: <www.undp.org.> Acesso em: 8 dez.2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Informe regional de desarrollo humano 2021 - atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento em América Latina y el Caribe**. 22 jun. 2021. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/rhdr_rblac_2021_es.pdf>. Acesso em: 8 dez.2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Síntese do Relatório do Desenvolvimento Humano 2020**. A próxima fronteira: o desenvolvimento humano e o Antropoceno. Plaza, New York, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador/Downloads/UNDP_AO_RDH_-2020_Full_PT.pdf> Acesso em: 8 dez.2022.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2021-22: tempos incertos vidas incertas: Moldando nosso Futuro em um Mundo em Transformação**. Nova Iorque, 2022. Disponível em <<https://hdr.undp.org/informe-sobre-desarrollo-humano-2021-22>> Acesso em: 8 dez.2022.

PORTAL DO BUTANTAN. **A velocidade com que foi criada a vacina da Covid-19 é motivo de preocupação?** Especialista do Butantan responde. Disponível em: <<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/a-velocidade-com-que-foi-criada-a-vacina-da-covid-19-e-motivo-de-preocupacao-especialista-do-butantan-responde>> Acesso em 05 dez. 2022.

QEDU. **Censo escolar**. 2021, Disponível em: <<https://qedu.org.br/brasil/censo-escolar?7&brasil>> Acesso em: 5 dez. 2022.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de. **O papel dos Conselhos Municipais de Educação do Estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação**. Belo Horizonte, 2017. 369f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2017.

ROSA, Natália Helen; SIMIONI, Patricia Ucelli; DAMIÃO, Bruno. Evolução do SARS-CoV-2: comparação biológica da epidemia de SARS-CoV-1 com a pandemia de SARS-CoV-2. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, v. 20, n.4, p.141-145, jan. 2022.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, set./dez. 2006. ROSSI, Licínia. **Manual de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, n. 1, p. 1-15, jul. 2009.

SANTOS, Regiane Andrade dos. **Atribuições dos conselhos municipais de educação da mesorregião centro maranhense: destaques e enfoques nas leis dos CMEs**. São Luís, 2020, 235f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Maranhão- UFMA, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Luís, 2020.

SANTOS, Kassio Gerei Dos. **Análise da possibilidade de efetivação de ações afirmativas transnacionais para redução das desigualdades sociais**. Itajaí, SC, 2022. 132f. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, UNIVALI, 2022.

SANTOS, Paulo Eduardo dos. **Institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação das capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política**. Goiânia, 2014, 269f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, UFG, Goiânia, 2014.

SANTOS, Celso Bilynkievycz dos. *et al.* **Previsão do Índice de Desenvolvimento Humano e da expectativa de vida nos países da América Latina por meio de técnicas de mineração de dados**. 2016. Disponível em:
<<https://www.scielo.br/j/csc/a/Dwfy8HrzXhNMqd4SHZsxtS/?lang=pt&format=pdf>. >
Acesso em 10 dez.2022.

SANTOS NETO, Artur Bispo dos; ARAÚJO, Lorraine Marie Farias de. Ensino a Distância (EAD) e destruição da Universidade Pública. **Revista Universidade e Sociedade**, São Paulo, Ano XXXI, n. 67, p. 22-45, jan. 2021.

SANZA, I.; SÁINZA, J. G.; CAPILLA, A. **Efectos de la crisis del coronavirus em la Educación**. Madrid: OEI, 2020.

SÃO LUÍS. **Lei nº. 6.617, de 20 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a regulamentação do Conselho Municipal de Educação e revoga a Lei nº. 5.025, de 22 de dezembro de 2008 e, Lei nº. 5.512, de 14 de setembro de 2011, e dá outras providências. São Luís, 20 dez. 2019.

SÃO LUÍS. **Lei nº. 1.647, de 10 de janeiro de 1966**. Cria a Secretaria de Educação e dá outras providências. 1966. São Luis, 10 jan. 1966. Disponível em:
<https://drive.google.com/file/d/1L-uKjRNsFuL_cuGdgOL5G8pLaZInVX1N/view>. Acesso em: 15 de setembro de 2022.

SÃO LUÍS. Regimento do Conselho Municipal de Educação de São Luís, de 12 de junho de 2014. Estabelece orientações para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município**, São Luís, MA, 2014.

SÃO LUÍS. **Plano Municipal de Educação (2015-2024)**. Estabelece metas e estratégias para o decênio 2015-2024. São Luís, 2015. Disponível em:
<https://saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/85_documento_base_do_pme_2015.2024_aprovado_pelo_fme.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

SÃO LUÍS. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/ SL nº 10/2020**. Diretrizes para Retorno as Aulas e Reorganização do Ano Letivo de 2020. São Luís, 17 set. 2020a.

Disponível em <<https://drive.google.com/file/d/1tNvnOYfrGG8MEiBBgMOX8lZEYob-x8Li/view>>. Acesso em: 16 set. 2022.

SÃO LUÍS. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/ SL nº 42/2020**. Avaliação da aprendizagem no período de atividades não presenciais. São Luís, 17 dez. 2020b. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1CgJSm-3TM21oRKbcvzqlZF0pGx_2p59_/view>. Acesso em: 16 set. 2022.

SÃO LUIS. Conselho Municipal de Educação. Decreto nº 54.936/2020. Declara estado de calamidade pública no Município de São Luís e define outras medidas para o enfrentamento da pandemia decorrente da COVID-19 e do aumento no número de casos de H1N1. **Diário Oficial do Município**, São Luís, 23 mar. 2020c.

SÃO LUÍS. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/ SL nº 01/2021**. Proposta de Antecipação do término do ano letivo 2020. São Luís, 29 jan. 2021a. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/1W8oO38MmGyhjPFSDcp32tgK7P_o66fmN/view>. Acesso em: 16 set. 2022.

SÃO LUÍS. Conselho Municipal de Educação. **Parecer CME/ SL nº 79/2021**. Guia para o Ensino Remoto, as diretrizes de retorno das atividades presenciais e os protocolos sanitários de saúde das escolas da rede municipal de ensino de São Luís. São Luís, 18 nov. 2021b.

Disponível em:

<https://drive.google.com/file/d/1HX6FkHEV2ssBX_QHZSJRZFIcaIvykY25/view>. Acesso em: 16 set. 2022.

SÃO LUÍS. Conselho Municipal de Educação. **Resolução Normativa CME/SL nº 01/2022**. Define Normas temporárias para regularização das instituições de ensino da Rede Pública Municipal de Ensino de São Luís. São Luís, 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1rEZTq5wF9F53FDo0ku1f9BAkmwF0Ao2b/view>>. Acesso em: 16 set. 2022

SAVIANI, Dermeval; GALVÃO, Ana Carolina. Educação na pandemia: a falácia do “ensino” remoto. **Revista Universidade e Sociedade**, Ano XXXI, n. 67, jan.2021.

SAVIANI, Dermeval. Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavirus e educação – o desmonte da educação nacional. **Revista Exitus**, v. 10, n. 1, 2020. Disponível em: <<http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/146>>. Acesso em: 8 dez. 2023.

SAVIANI, D.; DUARTE, N. (Org.). **Pedagogia histórico-crítica e luta de classes na educação escolar**. Campinas: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. 2 ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2017.

SAVIANI, D. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro**, Joaçaba, v. 45, p. 1-18, jan./dez. 2020. Disponível em: <<https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512>> Acesso em 10 mar. 2023.

SILVA, Darci Bueno da. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2009. 160f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

SILVA, Soraia Raquel Alves da. Atuação e regulação do conselho estadual de educação no contexto da pandemia COVID-19. **Revista de Educação: educação no contexto da pandemia** [recurso eletrônico], Conselho Estadual de Educação do Maranhão. São Luís: CEE-MA, v. 1, n. 1 jan./ dez. 2021.

SIQUEIRA, Camila Alves dos Santos. **Pandemia por COVID-19 no Brasil e Espanha: tendências, fatores políticos e contextuais**. Natal, 2021. 145f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências da Saúde, Programa de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Natal, 2021.

SOUZA, C.; CARVALHO, I. M. M. **Reforma do Estado, descentralização e desigualdades**. São Paulo: Lua Nova, 1999.

SOUZA, Reivan Marinho de. Controle social e reprodução capitalista: polêmicas e estratégias contemporâneas. **Temporalis**, Brasília (DF). 2010.

SOUZA, Maria Rosângela de; BRAGANÇA, Sabrina; ZIENTARSKI, Clarice. A educação brasileira diante dos impactos da covid-19 e a legislação implantada: interesses controversos à realidade brasileira? **Revista Práxis**, Novo Hamburgo v. 18, n. 3, set./dez. 2021.

TORMES, Diego Dartagnan da Silva. **As políticas públicas e os Conselhos Municipais de Educação: em foco o financiamento**. Santa Maria, 2016. 121f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Santa Maria, UFSM, Santa Maria, RS, 2016.

TUÃO, Renata Spadetti. Estratégias do banco interamericano de desenvolvimento para a educação em tempos de pandemia. In: LAMOSA, Rodrigo (Org). **Classe dominante e educação em tempos de pandemia: uma tragédia anunciada**. Parnaíba: Editora Terra sem Amos, 2020.

UNESCO. **A Comissão Futuros da Educação da Unesco apela ao planejamento antecipado contra o aumento das desigualdades após a COVID-19**. Paris: Unesco. 2020. Disponível em: <<https://pt.unesco.org/news/comissao-futuros-da-educacao-da-unesco-apela-ao-planejamento-antecipado-o-aumento-das>> Acesso em: 28 dez. 2022.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **“COVID-19 Educational Disruption and Response”**. 2022. Disponível em: <<https://www.unesco.org/en>> Acesso em 19 de agosto de 2022.

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. **Education: From COVID-19 school closures to recovery**. Paris, 2021. Disponível em: <<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#durationschoolclosures>>. Acesso em: 8dez. 2022.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação**. 2020. Disponível em:< <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil> > Acesso em 19 dez. 2022.

UNDIME. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. Com apoio do UNICEF e Itaú Social. **Redes municipais de educação apontam internet e infraestrutura como maiores dificuldades enfrentadas.** Brasília, 2020.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. tradução Paulo Cezar Castenheira. São Paulo: Boitempo, 2011.

WOLFF, Carolina Gil Santos. **Ensino remoto na pandemia:** urgências e expressões curriculares da cultura digital. São Paulo, 2020. 128 f. Dissertação (Mestrado em Educação: Currículo) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020.

WHO. World Health Organization. **Prioritizing diseases for research and development in emergency contexts.** 2018. Disponível em: <<https://www.who.int/activities/prioritizing-diseases-for-research-and-development-in-emergency-contexts>> Acesso em: 12 nov 2022.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos da história do Direito.** 7ed. Belo Horizonte. Del Rey, 2012.